



ASIA Oulun kaupungin terveydenhuollon menettely

KANTELU

Kantelijat ovat oikeuskanslerille 25.2.2009 osoittamassaan kirjoituksessa arvostelleet Oulun kaupungin terveydenhuollon menettelyä. Kantelijat ovat katsoneet Oulun kaupungin toimivan työterveyshuoltolain ja kansanterveyslain vastaisesti, koska terveyskeskukset eivät tee yrittäjien kanssa työterveyshuoltosopimuksia ja koska terveyskeskuksesta kehoitetaan asiakkaita kääntymään yksityisen palveluntarjoajan puoleen. Kantelijat ovat viitanneet työterveyshuoltolain 7 §:ään ja kansanterveyslain 14 §:ään. Kantelijoiden mukaan terveyskeskuksesta on ilmoitettu, että siellä ei tehdä työterveyshuoltosopimuksia, ja kehoitettu kysyjää kääntymään työterveyshuoltoon tarjoavan yrityksen puoleen. Jotkut yrittäjät ovat kertoneet, että he eivät ole tehneet lainkaan työterveyshuoltosopimusta, koska terveyskeskus ei suostu niitä tekemään ja yksityisellä puolella kustannukset nousevat liikaa.

Kantelun mukaan kunnallisessa terveydenhuollossa on asiakkaita kehoitettu kääntymään yksityisen palveluntuottajan puoleen. Kantelun liitteenä on Oulun kaupungin hammashoitolasta 5.2.2009 juuri 18 vuotta täyttäneelle henkilölle lähetetty tiedote, jonka mukaan kiireetöntä hoitoa odottavien jonotusaika on noin puoli vuotta, eikä potilaita pystytä kutsumaan määräaikaistarkastuksiin. Tiedotteen mukaan potilaat joutuvat itse huolehtimaan suun terveydentilan tarkastuksista ja varaamaan itse tarkastusajat. Lisäksi tiedotteessa tuodaan asiakkaalle tietäväksi, että Oulun kaupungissa on runsaasti yksityishammaslääkäreitä, joille pääsee hoitoon lyhyellä odotusajalla, ja että lähes kaikesta yksityishammaslääkärin antamasta hoidosta saa Kela-korvausta.

SELVITYS

Kantelun perusteella Oulun lääninhallitus on antanut 23.12.2009 päivätyn, ylitarkastaja A:n ja lääninlääkäri B:n allekirjoittaman lausunnon.

Lausunnon liitteenä on Oulun kaupungin apulaiskaupunginjohtajan ja terveysjohtajan 4.12.2009 päivätty selvitys.

Oulun kaupungin selvitys

Työterveyshuolto

Selvityksen mukaan Oulun kaupunki oli aiemmin järjestänyt kansanterveislain 14 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdissa tarkoitetut työterveyshuollon palvelut Oulun Työterveys – liikelaitoksen tuottamana. Sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisissa terveyseskuksissa työterveyshuoltopalveluja ei ole tarjottu.

Kaupunginvaltuusto oli 21.4.2008 päättänyt, että kaupunki perustaa työterveys- ja hyvinvointipalveluja tuottavan yrityksen yhdessä Oulun Diakonissalaitoksen (ODL) Terveys Oy:n kanssa ja siirtää työterveyspalveluja tuottavan liikelaitoksen toiminnat uudelle yritykselle. Yritysjärjestelyyn liittyen sopimusosapuolet sitoutuvat ostamaan työterveyspalvelunsa uudelta yritykseltä (Condia) neljän vuoden ajan.

Tämän järjestelyn kumoamisesta oli tehty hakemus markkinaoikeuteen. Siihen annetun täytäntöpanokieltopäätöksen perusteella Oulun kaupunki oli päättänyt järjestää oman henkilöstönsä työterveyshuollon toistaiseksi Oulun Työterveys -liikelaitoksen tuottamana. Samalla työterveyspalveluja ostaneet asiakkaat olivat suostumuksellaan siirtyneet käyttämään uuden yrityksen palveluja. Oulun kaupungin tarkoituksena oli ollut, että uusi yritys hoitaa kaupungille kuuluvan lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisvelvollisuuden siirtymäkauden ajan samalla tavalla kuin Oulun Työterveys -liikelaitos aiemmin. Kaupungin ei siis tarvitse tuottaa työterveyshuoltoa omana toimintanaan, mutta järjestämisvelvollisuus edellyttää, että kaupunki vastaa työterveyshuollon asianmukaisesta järjestämisestä alueellaan ja tekee tarvittavat palvelusopimukset ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa.

Kaupungin organisaatiossa työterveyspalvelujen yleinen järjestämisvelvollisuus oli siirtynyt sosiaali- ja terveyslautakunnalle samalla, kun kaupungin oman henkilöstön työterveyshuolto hoidetaan väliaikaisratkaisuin Oulun Työterveys -liikelaitoksessa ja työnantaja-asiakkaat ovat siirtyneet uuden työterveyspalveluja tarjoavan yhteisyrityksen asiakkuuteen. Työterveyshuoltoa uudelleen organisoitaessa tarkoitus siis oli, että sosiaali- ja terveyslautakunta ei hoida työterveyshuoltoa omana toimintanaan ainakaan sovitun neljän vuoden siirtymäjakson aikana. Siirtymäkauden jälkeen Oulun kaupungin on tarkoitus kilpailuttaa oman henkilöstönsä työterveyspalvelut sekä kaupungin järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat työterveislain tarkoittamat lakisääteiset työterveyspalvelut työnantajille ja yrittäjille. Selvityksen mukaan kantelukirjelmässä kerrotut kokemukset terveyseskuksen antamasta vastauksesta koskien työterveyspalveluja ovat edellä kerrotun perusteella mahdollisia. Tosiasiassa Oulun kaupungin sopimus-kumppani työterveyshuoltopalvelujen tuottajana on siirtymäkauden ajan Condia Oy, jonka Oulun kaupunki omistaa tasaosuuksin ODL Terveys Oy:n kanssa. Ne työnantaja- ja yritysasiakkaat, jotka haluavat hankkia työterveyspalvelut Oulun kaupungin järjestämään, ohjataan Condia Oy:n palveluihin.

Suun terveydenhuolto

Suun terveydenhuollon palvelupäällikkö on antanut selvityksen hammashuollosta. Osassa suun terveydenhuollon palveluita oli kokeilu, jossa hoidon päättymisen jälkeen potilaalta kysyttiin halukkuutta siihen, että kaupunki kutsuu seuraavaan suun terveydentilan tarkastukseen. Suun terveydentilan tarkastuksen ajankohta määriteltiin potilaan yksilöllisen tarpeen mukaan yhdessä potilaan kanssa hänen viimeisellä hoitokäynnillään. Aikuispotilaiden määrän kasvu johti ti-

lanteeseen, että edellä mainitusta käytännöstä jouduttiin luopumaan. Käytäntöä muutettiin siten, että viimeisellä hoitokerralla potilaalle määriteltiin ja suositeltiin seuraavan suun terveydentilan tarkastuksen ajankohta yksilöllisen tarpeen mukaan ja häntä ohjeistettiin itse pitämään huolta tarkastukseen hakeutumisesta. Niille potilaille, jotka jo olivat kutsuttavien listalla, suun terveydenhuollosta lähetettiin tiedote, jonka mukaan kutsujärjestelmästä luovutaan ja potilaita pyydetään itse pitämään huolta suun terveydentilan seuraavasta tarkastuksesta eli ottamaan itse yhteyttä. Kyseinen tiedote on kantelukirjoituksen liitteenä. Tiedotteeseen suun terveydenhuollosta laitettiin tiedoksi myös mahdollisuus hakeutua yksityishammaslääkärille. Tiedotteen sanamuodosta käy ilmi, että kyseessä ei ole lähete eikä kehoitus menemisestä yksityishammaslääkärille, ainoastaan tiedote yksityishammaslääkärimahdollisuudesta. Edelleen potilaat päättävät itse, hakeutuvatko he kunnalliseen vai yksityiseen suun terveydenhoitoon.

Perusterveydenhuolto

Perusterveydenhuollosta selvityksessä on todettu, että Oulun sosiaali- ja terveyslautakunta oli kilpailuttanut yleislääkärin ja sairaanhoitajan/terveydenhoitajan vastaanottopalvelujen tuottamisen noin 21 000 asukkaalle Keskustan, Myllyojan ja Tuiran terveystilojen alueelta. Tarjouskilpailun voittanut Hoitoketju/ODL tarjoaa vastaavat terveystilojen palvelut kuin kaupungin omat terveystilat. Terveystilojen tiloja ei Oulussa ole vuokrattu yksityisille palveluntuottajille.

Oikeuskanslerinvirastoon markkinaoikeudesta saadun tiedon mukaan Oulun kaupungin ja Oulun Diakonissalaitoksen Terveys Oy:n yritysjärjestelyä koskevan asian käsittely on vielä kesken. Markkinaoikeus on pyytänyt asiassa ennakkoratkaisun Euroopan unionin tuomioistuimelta. Ennakkoratkaisu on annettu 22.12.2010 ja saapunut markkinaoikeuteen 4.1.2011.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet selvityksistä ja lausunnosta 12.2.2010 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Kunnan velvollisuudesta järjestää työterveyshuollon palveluja on säädetty kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin kohdissa 7 ja 8. Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee tuottaa kunnan alueella sijaitsevilla työ- ja toimintapaikoissa työskenteleville työntekijöille työnantajan järjestettäväksi työterveyshuoltolain 12 §:ssä tai muissa säädöksissä säädettyjä ja niiden nojalla määrättyjä työterveyshuoltopalveluja.

Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kunnan tulee järjestää kunnan alueella toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitettua työterveyshuoltoa.

Työterveyshuoltolaissa säädetään työnantajan velvollisuudesta järjestää työterveyshuolto sekä työterveyshuollon sisällöstä ja toteuttamisesta. Työterveyshuoltolain 6 §:n mukaan työnantajan ja työterveyshuollon palvelujen tuottajan tulee tehdä työterveyshuollon järjestämisestä kirjallinen sopimus, josta ilmenee työterveyshuollon yleiset järjestelyt sekä palvelujen sisältö ja laajuus.

Työterveyshuoltolain 7 §:ssä säädetään palvelujen tuottamisesta. Sen mukaan työnantaja voi järjestää tässä laissa tarkoitettut työterveyshuollon palvelut:

- 1) hankkimalla tarvitsemansa palvelut kansanterveyslaissa tarkoitettulta terveyskeskuksesta;
- 2) järjestämällä tarvitsemansa työterveyshuoltopalvelut itse tai yhdessä toisten työnantajien kanssa; tai
- 3) hankkimalla tarvitsemansa palvelut muulta työterveyshuoltopalvelujen tuottamiseen oikeutetulta toimintayksiköltä tai henkilöltä.

Työterveyshuoltolain 9 §:n mukaan työnantajalla, yrittäjällä ja muulla omaa työtään tekevällä on oikeus korvaukseen tässä laissa säädetyn työterveyshuollon ja muun terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista siten kuin sairausvakuutuslaissa säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 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 tai 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.

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.

Kansanterveystyön ja osana sitä myös työterveyshuollon organisointia sääntelevät kansanterveyslain 5 ja 6 §, joiden perusteella koko kansanterveystyön tulee olla yhden lautakunnan tai muun monijäsenisen toimielimen alaisuudessa. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä on ainoastaan ympäristöterveydenhuolto, josta on erikseen säädetty lailla.

Työterveyshuollon tulee siten olla järjestetty osana muuta kansanterveystyötä esimerkiksi terveyslautakunnan tai muun toimielimen alaisuuteen myös siinä tapauksessa, että toiminta on järjestetty kunnallisena liikelaitoksena tai palvelut hankitaan esimerkiksi ostopalveluna. Työterveyshuollon toimeenpano voidaan kuitenkin antaa kansanterveystyöstä huolehtivan lautakunnan tai muun toimielimen jaostolle tai esimerkiksi toimielimen alaisuudessa toimivalle liikelaitoksen johtokunnalle, jos kunnan johtosäännössä näin määrätään. Jaoston toimintaan sovelletaan, mitä kuntalaissa siitä säädetään. Sallittua ei ole siis järjestely, jossa työterveyshuolto irrotetaan muusta terveyskeskustoiminnasta täysin erilliseksi itsenäiseksi liikelaitokseksi niin, että se toimii eri lautakunnan tai muun toimielimen alaisuudessa kuin muu kansanterveystyö. Tämä koskee myös muiden kansanterveyslaissa säädettyjen toimintojen hallinnointia. Silloin, kun kansanterveystyöstä vastaa kuntayhtymä, myös työterveyshuollon järjestäminen kuuluu kuntayhtymän vastuulle, eikä tehtävää voida antaa esimerkiksi yhden jäsenkunnan hoidettavaksi.

Kunnan tai kuntayhtymän sisällä kunnallisella liikelaitoksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän hallintoon kuuluvaa kuntalain säännösten mukaisesti toimivaa erillistä yksikköä. Tällainen liikelaitokseksi organisoituminen on osa kunnallista toimintaa, eikä esimerkiksi työterveyshuollon järjestämiselle kunnallisena liikelaitoksena ole sinänsä lainsäädännöllistä estettä.

Edellä mainituilla tavoilla järjestetystä työterveyshuollosta perittäviä maksuja sääntelee sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 12 §, jonka mukaan ostopalveluja tai palveluseleitä käytettäessä palvelujen käyttäjiltä on perittävä samat maksut kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämistä vastaavista palveluista.

Kunta tai kuntayhtymä voi itse tai yhdessä toisten työnantajien kanssa perustaa tai olla myös osakkaana tai jäsenenä yrityksessä, joka tarjoaa työterveyshuoltopalveluja. Tällöin yritys toimii siten kuin laissa yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) on säädetty. Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisen velvoitteen toteutuminen edellyttää tällöin, että terveyskeskus on tehnyt yhtiön kanssa ostopalvelusopimuksen lakisääteisten palvelujen tuottamisesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 8 §:n mukaan terveyskeskuksen tuottamista kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 7 kohdassa ja 14 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista työterveyshuoltopalveluista tai terveyskeskuksen työnantajalle järjestämistä kansanterveyslain 15 §:n 4 momentissa tarkoitetuista sairaanhoito- ja muista terveydenhuoltopalveluista työnantaja on velvollinen suorittamaan terveyskeskukselle asetuksella säädettyjen perusteiden mukaan määräytyvät maksut ja korvaukset terveydenhuollon eri toimenpiteistä ja toiminnoista.

Terveyskeskuksen järjestämästä kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuista työterveyshuollosta yrittäjä tai muu omaa työtään tekevä on velvollinen suorittamaan terveyskeskukselle asetuksella säädettyjen perusteiden mukaan määräytyvät maksut ja korvaukset terveydenhuollon eri toimenpiteistä ja toiminnoista.

Edellä tarkoitettujen maksujen ja korvausten perusteet on asetuksella määrättävä sellaisiksi, että maksut ja korvaukset peittävät kunnalle keskimäärin aiheutuvat todelliset kustannukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 16 §:n mukaan terveyskeskuksen tuottamista kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 7 kohdassa ja 14 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista työterveyshuoltopalveluista ja kansanterveyslain 15 §:n 4 momentissa tarkoitetuista sairaanhoito- ja muista terveydenhuoltopalveluista työnantaja on velvollinen suorittamaan maksut tai korvaukset, joiden suuruuden terveyskeskusta ylläpitävä kunta tai kuntayhtymä päättää. Maksujen perusteina käytetään hyvän työterveyshuoltokäytännön toteuttamisesta aiheutuvia tarpeellisia ja kohtuullisia kustannuksia. Tällaisia kustannuksia ovat henkilöstön palkkakustannukset, niistä maksetut pakolliset palkkasivukustannukset, muut työterveyshuollon toteuttamisesta aiheutuneet käyttökustannukset sekä työterveyshuollon järjestämiseksi välttämättömän laitteiston ja kaluston hankkimisesta aiheutuneet kustannukset.

Kansanterveyslain 14 §:n mukaan kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee ylläpitää suun terveydenhuoltoa, johon sisältyy väestön suun terveyden edistäminen sekä kunnan asukkaiden suun sairauksien tutkimus, ehkäisy ja hoito.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n mukaan jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä.

Terveydenhuoltolakiin (1326/2010), joka tulee voimaan 1.5.2011, on yhdistetty kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon toiminnan ja palvelujen sisältöä koskevat säännökset. Lain 1 §:n mukaan sitä sovelletaan kansanterveystoimissa ja erikoissairaanhoidossa säädetyn kunnan järjestämismääräyksiin kuuluvan terveydenhuollon toteuttamiseen ja sisältöön, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Terveydenhuoltolain 18 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueellaan sijaitsevilla työpaikoissa työskenteleville työntekijöille työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja muualla laissa säädetty työterveyshuoltopalvelut. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä alueellaan toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja sen nojalla annetuissa määräyksissä tarkoitettua työterveyshuoltoa. Pykälän 3 momentin mukaan kunta voi sopia alueellaan toimivan työnantajan kanssa siitä, että kunnan terveyskeskus järjestää työnantajan palveluksessa oleville työntekijöille työterveyshuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuja sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja. Vastaavanlainen sopimus voidaan tehdä myös yrittäjän ja muun omaa työtään tekevän kanssa.

Suun terveydenhuollosta säädetään terveydenhuoltolain 26 §:ssä, jonka mukaan kunnan on järjestettävä asukkailleen suun terveydenhuollon palvelut. Hoidon jaksottaiselle toteutukselle on oltava hammaslääketieteelliset perusteet. Suun terveydenhuollon palveluihin sisältyvät: 1) väestön suun terveyden edistäminen ja seuranta; 2) terveysneuvonta ja terveystarkastukset; 3) suun sairauksien tutkimus ja ehkäisy sekä hoito; 4) potilaan erityisen tuen ja tutkimusten tarpeen varhainen tunnistaminen sekä potilaan hoito ja tarvittaessa jatkotutkimuksiin ja -hoitoon ohjaaminen.

Kansanterveystoimintaa muutetaan myös 1.5.2011 voimaan tulevalla lailla kansanterveyslain muuttamisesta (1327/2010). Muutetun kansanterveyslain 15 §:n mukaan terveydenhuoltolain 13 -22 ja 24-29 §:ssä tarkoitettuja toimintoja varten tulee kunnalla olla terveyskeskus.

Lääninhallituksen lausunto

Työterveyshuolto

Lääninhallituksen lausunnossa on todettu, että työterveyshuoltolain mukaan työnantaja voi järjestää työterveyshuoltolaissa tarkoitettuja työterveyshuollon palveluita useammalla vaihtoehdoisella tavalla. Oulun kaupunki oli aiemmin järjestänyt työterveyshuollon palvelunsa kaupungin liikelaitoksen ”Oulun Työterveys” tuottamana. Työterveyshuollon järjestämiselle kunnallisena liikelaitoksena ei lausunnon mukaan ole lainsäädännöllisiä esteitä.

Kunta voi myös olla osakkaana tai jäsenenä yrityksessä, joka tarjoaa työterveyshuoltopalveluja. Tällaiseen yritykseen sovelletaan lakia yksityisestä terveydenhuollosta. Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisen velvoitteen toteutuminen edellyttää tällöin, että terveyskeskus on tehnyt yhtiön kanssa ostopalvelusopimuksen lakisääteisten palvelujen tuottamisesta. Ostopalvelusopimuksen perusteella kunta voi hankkia sen järjestämismääräyksiin kuuluvat tehtävät vaikkapa kokonaisuudessaan esimerkiksi yksityiseltä osakeyhtiöltä.

Lääninhallituksen mukaan Oulun kaupunki ei ole menetellyt säädösten vastaisesti järjestäessään kansanterveyslain velvoittamat työterveyshuollon palvelut perustamalla osakeyhtiön Oulun Diakonissalaitoksen Terveys Oy:n kanssa työterveyshuoltopalvelujen tuottamiseksi.

Lääninhallitus on katsonut käytettävissään olevan selvityksen perusteella, että Oulun kaupunki ei kattavasti tarjoa alueensa työnantajille kansanterveyslain velvoittamia työterveyshuoltolain mukaisia palveluja. Työnantajilla ei ole mahdollisuutta tehdä työterveyshuoltosopimusta kaupungin terveystakeskusten kanssa vaan heidät ohjataan tekemään sopimus työterveyshuoltopalveluja tuottavan yrityksen (Condia Oy:n) kanssa. Tällöin palvelut ovat asiakkaalle yksityisen palvelutuottajan tuottamat, millä on merkitystä asiakasmaksujen määräytymiseen. Lääninhallitus on katsonut, että Oulun kaupungin tulisi tarjota työterveyshuollon palvelut alueensa yrittäjille ja työnantajille kansanterveyslain edellyttämällä tavalla riippumatta siitä, miten kaupunki on suunnitellut palvelut järjestettäväksi tulevaisuudessa.

Suun terveydenhuolto

Lääninhallitus on lausunnossaan katsonut, että Oulun kaupungin asiakkailleen lähettämä tiedote, jossa asiakasta ohjataan itsenäiseen suun terveydenhuollon palveluihin hakeutumiseen, ei ole epäasianmukainen. Suun terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä ei ole olemassa lakisääteisiä veloitteita sen osalta, pitääkö palveluja antavan yksikön aktiivisesti kutsua asiakas hammastarkastukseen vai hakeutuuko asiakas palveluihin itse päättämään ajankohtana.

Tiedote sisältää maininnan yksityishammaslääkäripalveluista, sinne pääsyn helppoudesta ja kustannusten korvauskäytännöstä. Lääninhallitus on arvioinut, että edellä mainittu tiedote on sisällöltään tiedottava eikä se sisällä sellaisia ilmaisuja, joiden perusteella olisi aihetta olettaa, että suun terveydenhuollon palveluja ei olisi terveystakeskuksessa tarjolla. Tiedotteessa ei kuitenkaan ole mainintaa siitä, että terveystakeskus voi ostopalveluna järjestää asiakkaalle hoidon tarpeen edellyttämät suun terveydenhuollon palvelut, mikäli ei itse pysty niitä hoitoon pääsyä koskevilla aikarajoilla toteuttamaan. Terveystakeskuksen kautta yksityisiin suun terveydenhuollon palveluihin lähetetty asiakas maksaa saman asiakasmaksun kuin terveystakeskuksessa.

Lääninhallituksen mukaan se on ohjaus- ja valvontatehtävää suorittaessaan saanut tietoja, että potilasinformaatio on suun terveydenhuollon palveluissa ollut läänin alueella laajemminkin puutteellista. Vastaanottotilanteissa potilaat ovat päässeet käsitykseen, että terveystakeskuksella ei olisi tarjota potilaalle tarpeenmukaisia palveluja ja että potilaan olisi aiheellista hakeutua yksityisen suun terveydenhuollon palveluntuottajan puoleen. Tällainen ohjaus yksityiselle taholle on tapahtunut ilman lähetettä ja potilas on hakeutunut sinne omalla kustannuksellaan. Lääninhallitus on katsonut, että edellä kuvattu menettely on vastoin kansanterveyslain ja potilaslain veloitteita. Lääninhallitus on kuntien palveluvastuussa oleville tahoille osoitetuissa koulutus-tilaisuuksissaan painottanut julkisen vallan vastuuta tarpeenmukaisten palvelujen järjestämisessä.

Perusterveydenhuolto

Kantelukirjelmässä on arvosteltu palvelujen ulkoistamista yleensä. Oulun kaupungin selvityksen mukaan kaupunki on kilpailuttanut lääkärin ja sairaanhoitajan/terveydenhoitajan vastaanottopalvelujen tuottamisen. Tarjouskilpailun voittanut Hoitoketju/ODL tarjoaa vastaavat terveysasemapalvelut kuin kaupungin omat terveysasemat. Kaupunki ei ole vuokrannut tiloja yksityiselle palveluntuottajalle. Lääninhallitus on todennut, että viime vuosina on tapahtunut huomattava palvelujen järjestämistapojen muutos. Julkisen sektorin aikaisemmin kuntien itsensä tuottamien palvelujen sijaan on palveluja järjestetty erilaisilla sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mahdollistamilla järjestämistavoilla. Lääninhallitus on katsonut, että Oulun kaupungin menettely perusterveydenhuollon lääkärin ja sairaanhoitajan/terveydenhoitajan vastaanottopalvelujen järjestämiseksi on asianmukainen.

Arviointia

Kantelijat ovat katsoneet Oulun kaupungin terveystieteiden toimivan työterveyshuoltolain ja kansanterveystieteen säännösten vastaisesti, koska terveystieteet eivät tee yrittäjien kanssa työterveyshuoltosopimuksia ja koska kunnallisessa terveydenhuollossa on kehoitettu asiakkaita kääntymään yksityisen palveluntarjoajan puoleen niin perusterveydenhuollon kuin suun terveydenhuollonkin alueella.

Saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella Oulun kaupungin menettely perusterveydenhuollon vastaanottopalvelujen järjestämiseksi on ollut asianmukainen.

Suun terveydenhuollon järjestämisessä on asiassa saaduissa selvityksissä ja lausunnoissa otettu kantaa muun muassa kantelun liitteenä olevaan Oulun kaupungin suun terveydenhuollon erälle asiakkailleen lähettämään tiedotteeseen. Tiedotteesta on saattanut asiakkaalle syntyä sellainen käsitys, että hänen tulisi omalla kustannuksellaan kääntyä yksityisen suun terveydenhuollon palvelutuottajan puoleen, mikä on vastoin kansanterveystieteen säätämiä velvoitteita. Tiedote on ollut sikäli puutteellinen, että siinä ei ole tuotu esiin mahdollisuutta, että terveystieteen voi osittain järjestää asiakkaalle hoidon tarpeen edellyttämät suun terveydenhuollon palvelut, mikäli ei itse pysty niitä hoitoon pääsyä koskeissa aikarajoissa toteuttamaan. Tällöin asiakas maksaa saman asiakasmaksun kuin terveystieteessä.

Hallituksen esityksessä terveydenhuoltolaiksi ym. (HE 90/2010 vp) on selostettu työterveyshuollon palvelujen järjestämistä. Hallituksen esityksessä on todettu, että kunnilla on kansanterveystieteen mukaan velvollisuus tuottaa työterveyshuoltopalveluja sekä työnantajille että yrittäjille. Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2007 kunnallisten työterveyspalvelujen piiriin kuului 32 prosenttia työterveyshuollon henkilöasiakkaista. Kunnallisella työterveyshuollon palvelujärjestelmällä turvataan palvelujen saatavuus koko maassa. Noin 90 paikkakunnalla kunnallinen työterveyshuoltoyksikkö oli ainoa työterveyshuoltopalvelujen tuottaja paikkakunnallaan. Vuonna 2007 yksityisten palvelun tuottajien osuus työterveyshuollon henkilöasiakkaista oli 48 prosenttia, yritysten omien 15 prosenttia ja yritysten yhteisten osuus viisi prosenttia. Kunnallisen työterveyshuoltojärjestelmän asiakkaista valtaosa on kuntien henkilöstöä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Maatalousyrittäjien työterveyshuolto suurelta osin ja alle 10 hengen yrityksistä 64 prosenttia kuuluu kunnallisen työterveyshuollon piiriin. Työterveyshuollon palvelujärjestelmä on pyritty luomaan mahdollisimman joustavaksi, jotta palveluja olisi tarjolla kautta maan kaikille työpaikoille. Kuntarakenteemme, jossa on paljon pieniä kuntia, on vaikeuttanut kunnallista työterveyshuollon palvelujen tuottamista, koska kunnalliset työterveyshuoltoyksiköt ovat olleet pieniä ja niiden henkilöstöresurssit vähäiset tarpeen mukaisen toiminnan toteuttamiseksi. Viime vuosina kunnat ovat kehittäneet työterveyshuoltopalveluja alueellisesti isäntäkuntamallin mukaisesti tai alueellisena liikelaitoksena. Muutamia kunnallisia osakeyhtiöitä on jo perustettu.

Työterveyshuoltoa koskevan 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun muassa todettu, että kunnan tulee järjestää kunnan alueella sijaitsevien työ- ja toimintapaikkojen työntekijöille työnantajan järjestettäväksi säädetyt lakisääteiset työterveyshuollon palvelut sekä sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja. Kunnallinen työterveyshuollon palvelujärjestelmä on keskeinen toimija pienissä asutuskeskuksissa ja haja-asutusalueella, joissa ei ole vaihtoehtoisia työterveyshuollon palvelujen tuottajia. Kunnallinen järjestelmä turvaa, että palvelut ovat saatavilla kaikille työelämään osallistuvilla yhdenvertaisesti.

Saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella Oulun kaupunki ei ollut järjestänyt työterveyshuoltoa siten kuin kansanterveystieteissä on säädetty, koska työnantajilla ei ole ollut mahdollisuutta tehdä työterveyshuoltosopimusta kaupungin kanssa.

Oulun kaupunki ohjaa työnantaja- ja yrittäjäasiakkaat tekemään työterveyshuoltosopimukset yksityisen palveluntuottajan kanssa, millä on merkitystä asiakasmaksujen määräytymiseen. Lisäksi kunnalla ei tällöin ole sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin säännöksen mukaista velvollisuutta varmistua siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Edellä selostetusta hallituksen esityksestä terveydenhuoltolaiksi ilmenee, että kunnallisella työterveyshuollolla on suuri merkitys erityisesti kantelussa esiin tuoduille pienemmille yrityksille sekä alueellisesti pienissä asutuskeskuksissa ja haja-asutusalueilla. Kunnallisilla työterveyspalveluilla voidaan turvata yhdenvertaisuutta työterveyshuollon palvelujen saannissa.

Toimenpiteet

Kiinnitän Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä suun terveydenhuollon ja työterveyshuollon järjestämisestä lausumaani.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle tiedoksi ja edelleen Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon toimitettavaksi.

Pyydän Pohjois-Suomen aluehallintovirastoa ilmoittamaan viimeistään 31.5.2011, mihin toimenpiteisiin Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on päätökseni perusteella ryhtynyt.

Pyydän kantelija C:n saattamaan tämän päätöksen toisen kantelijan D:n tietoon.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO