



29.11.2017

Kunta- ja aluehallinto-osasto

**Siikalatvan kunnan ja Mehiläisen sopimus terveysasemasta Oulussa****Siikalatvan kunnan sopimus Mehiläinen Oy:n kanssa**

Siikalatvan kunnanhallitus päätti 30.10.2017 perustaa Siikalatvan julkisen terveysaseman Ouluun Oulun Mehiläisen yhteyteen. Toimipiste tarjoaisi samoja julkisia perusterveydenhuollon palveluja kuin Mehiläisen ulkoistussopimuksen perusteella hoitava Siikalatvan kunnan terveysasema. Päätöksen mukaan toimipiste toimisi julkisen perusterveydenhuollon toimintayksikkönä ja sitä operoisi nykyisen palvelusopimuksen perusteella Mehiläinen Terveyspalvelut Oy. Mehiläinen vastaisi perustamisesta, luvutuksesta sekä toimintakuluista. Vastaavasti Siikalatvan kunta tulouttaisi palvelusopimuksen perusteella kertyvät tuotot Mehiläiselle. Kyse olisi määräaikaisesta pilotista, joka kestää v. 2019 loppuun ja jonka palvelusopimuskauden loppuun kestävästä jatkokaudesta ja mahdollisista lisäehdoista päätetään 30.11.2018 mennessä.

Kunnanhallituksen kokouksen pöytäkirjan mukaan Mehiläinen on 1.1.2017 alkaen hoitanut kokonaisulkoistuksena Siikalatvan sote-palveluita. Siikalatvan kunta on pyrkinyt ulkoistuksella turvaamaan lähipalvelut ja kuntalaisten palveluiden laadun ja saatavuuden. Sopimus on hinnoiteltu siten, että kunnalle syntyi mittavat taloudelliset säästöt. Sopimuksessa on sovittu palveluiden tuottamisen paikat Siikalatvan kunnassa.

Edelleen pöytäkirjan mukaan Mehiläinen on kuvannut halukkuutensa laajentaa palvelusopimukseen perustuvaa toimintaa ja palvelua kaikin perusteltavin keinoin kasvattaakseen liiketoimintaansa ja parantaakseen ja vahvistaakseen paikallisia palveluja myös Siikalatvalla. Tässä tarkoituksessa Siikalatvan kuntalaiset ovat voineet Oys:in päivystysten sijaan käyttää Oulun Mehiläisen päivystystaustaanottoja. Samoin on nostettu Siikalatvan terveyskeskusten status terveyskeskussairaalaksi ja tuotu kuntaan useiden eri alojen erikoislääkärivastaanottoja. Viimeksi Mehiläinen on esittänyt kunnalle vahvistavansa alueellista palveluverkkoaan siten, että se pyytää Siikalatvan kuntaa perustamaan Siikalatvan kunnan perusterveydenhuollon yksikön Ouluun. Tämä piste toimisi Oulun Mehiläisen yhteydessä ja tarjoaisi Oulussa asioiville Siikalatvan kuntalaisille ja muille kyseisen yksikön perusterveydenhuollon hoitopaikakseen valitseville perusterveydenhuollon terveysasemapalveluja samoin ehdoin ja asiakasmaksuin kuin muutkin Siikalatvan kunnan julkisen perusterveydenhuollon avosairaanhoidon toimipisteet. Mehiläinen operoisi toimipistettä nykyisen ulkoistussopimuksen perusteella eikä uuden toimipisteen perustamisesta tai palvelujen tuottamisesta siinä aiheudu Siikalatvan kunnalle lisäkustannuksia nykytilaan verrattuna. Toimipisteen voisivat valita hoitopaikakseen muutkin kuin Siikalatvan kuntalaiset. Tällaisten asiakkaiden osalta Siikalatvan kunta laskuttaisi hoidosta kuntaliiton ohjeiden mukaisesti asiakkaan kotikuntaa. Laskutusprosessi olisi sama kuin tällä hetkellä ulkokuntalaislaskutuksessa eikä aiheuta lisää työtä taikka kustannuksia Siikalatvan kunnalle.

Päätöksessä todetaan, että Kuntaliiton lakimiehen lausunnon mukaan laillista estettä palvelun tarjoamiselle toisen kunnan alueella ei ole. Tällaista lausuntoa ei Kuntaliiton mukaan ole kuitenkaan sieltä annettu.

Jäljempänä Siikalatvan tapausta on arvioitu siltä pohjalta, onko sillä oikeus laajentaa toimintaansa toisen kunnan alueelle.

### **Terveydenhuollon järjestäminen kunnan lakisääteisenä tehtävänä**

Kunnan alueella asuvien ja oleskelevien henkilöiden terveydenhuollon järjestäminen on voimassa olevan lainsäädännön (mm. terveydenhuoltolain 1 §) mukaan kunnan lakisääteinen tehtävä. Kansanterveystlain 15 §:n mukaan kunnalla tulee olla terveyskeskus. Kunta ei tarvitse erillistä lupaa terveyskeskuksen perustamiseen. Terveysasematoimintoja voidaan tarpeen mukaan sijoittaa sivuvastaanoitoille tai järjestää liikkuvien toimintayksiköiden avulla. Lain lähtökohtana on, että kunnan omat sivutoimipisteetkin ovat kunnan alueella, eikä niitä ole tarkoitettu perustettavaksi toisen kunnan alueelle. Laissa ei ole tästä nimenomaista säännöstä, mutta tarkoitus käy ilmi lainsäädännöstä kokonaisuutena.

Muulla kuin kotikunnassaan oleskelevien tai esimerkiksi työtä tekevien asukkaiden palvelujen järjestämisestä säädetään terveydenhuoltolaissa. Terveydenhuoltolaki mahdollistaa kaksi eri tapaa käyttää toisen kunnan perusterveydenhuollon palveluja. Terveydenhuoltolain 47 §:n 2 momentti, jonka mukaan ”Jos henkilö asuu tai oleskelee säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti kotikuntansa ulkopuolella työn, opiskelun, vapaa-ajan vieton, lähiomaisen tai muun läheisen asumisen tai muun vastaavan syyn vuoksi, hän voi käyttää hoitosuunnitelmansa mukaisen hoidon toteuttamiseen myös muun kuin kuntansa perusterveydenhuollon palveluja hoidosta vastaavan terveyskeskuksen muuttumatta. Henkilön on tehtävä ilmoitus valinnastaan siten kuin 1 momentissa säädetään.” Mainitun pykälän 4 momentin mukaan edellä mainituissa tilanteissa henkilö voi käyttää perusterveydenhuollon ohella myös hoitosuunnitelmansa mukaisen erikoissairaanhoidon toteuttamiseen muun kuin kuntansa erityisvastuualueen kunnallisen erikoissairaanhoidon toimintayksikön palveluja hoitovastuun siirtymättä. Hoitopaikka on valittava yhteisymmärryksessä lähetteen antavan lääkärin tai hammaslääkärin kanssa.

Terveydenhuoltolain 48 § mahdollistaa yksittäisten käytön lisäksi mahdollisuuden valita toisen kunnan terveyskeskuksen myös pääasialliseksi hoidosta vastaavaksi tahoksi. Säännöksen mukaan henkilö voi valita perusterveydenhuollostaan vastaavan terveyskeskuksen ja terveyskeskuksen terveysaseman. Valinnasta on tehtävä kirjallinen ilmoitus sekä hoitovastuussa olevan kunnan että valitun kunnan terveyskeskukselle. Hoitovastuu siirtyy valitun kunnan terveyskeskukselle viimeistään kolmen viikon kuluttua ilmoituksen saapumisesta. Henkilön valinta voi kohdistua samanaikaisesti vain yhteen terveyskeskukseen ja terveysasemaan. Kotikunnan ja hoidosta vastaavan kunnan välisestä laskutusmahdollisuudesta säädetään myös terveydenhuoltolaissa.

Sekä kansanterveystlain että terveydenhuoltolain valinnanvapautta koskevat säännökset lähtevät siitä, että hoidosta vastaa henkilön kotikunta ja kotikunnassa sijaitseva yksikkö. Poikkeukset omassa kunnassa toimivasta yksiköstä koskevat tilanteita, joissa kunnat järjestävät palveluja yhteistoiminnassa. Terveydenhuoltolain osalta tulkintaa kotikunnassa järjestettävästä palvelusta tukevat myös edellä kuvatut 47 §:n ja 48 §:n säännökset, jotka mahdollistavat tietyissä tilanteissa toisen kunnan palvelujen tilapäisen tai määräaikaisen vastuutason valinnan.

### **Kunnan tehtävän ulkoistaminen**

Kunnan hankkiessa terveydenhuollon palveluja ostopalvelusopimuksella esim. yksityiseltä toimijalta (ulkoistaminen) kysymys on STVAL 4 §:n tarkoittamasta terveydenhuollon alaan kuuluvan tehtävän järjestämisestä hankkimalla palvelu yksityiseltä toimijalta. Kysymys on näin ollen kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuoltolain 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisesta. Ostopalvelusopimuksen käyttäminen palvelutuotannossa ei muuta palvelun luonnetta julkisesta yksityiseksi, vaan kysymys on edelleen kunnallisesta tehtävästä, josta kunta/kuntayhtymä viimekädessä vastaa.

Esimerkiksi terveydenhuoltolain valinnanvapautta koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 4.7.2017 taltionro 3361) kunnalliseksi erikoissairaanhoidon toimintayksiköksi katsottiin sairaala, jossa kunta järjesti erikoissairaanhoidon palveluja ostopalvelusopimuksella julkisen ja yksityisen toimijan yhteisyrityksen kanssa.

Tapauksen perusteella kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvaa tehtävää ostopalvelusopimuksen perusteella toteuttava yritys on terveydenhuoltolain valinnanvapaussäännöksiensoveltoamisalan piirissä. Mehiläinen yrittää käyttää tätä tietä laajentamalla Siikalatvassa olevan terveyskeskuksen palvelukäyttöä ja laajentaa siten toimintaansa houkuttelemalla myös oululaisia asiakkaita.

### **Kunnan yleisen toimialan rajoitukset**

Vaikka näyttäisikin, ettei kunta voi nojautua lakisääteiseen velvoitteeseensa perustaessaan toisen kunnan alueelle terveyskeskuksen, asiaa on lisäksi tarkasteltava kunnan yleisen toimialan näkökulmasta.

Yleistä toimialaa rajoittavat oikeuskäytännössä ja –kirjallisuudessa muotoutuneet periaatteet. Kuntalain tulkinnan perusteoksena pidetään Heikki Harjulan ja Kari Prättälän kirjaa Kuntalaki –tausta ja tulkinta. Sen mukaan (s. 165-166) kunta on alueyhteisö, joka toimii lähinnä omalla alueellaan ja jonka toiminta kohdistuu lähinnä oman kunnan asukkaisiin. Suomessa ei ole Ruotsin kunnallislain tapaista säännöstä ns. paikallisperiaatteesta, jonka mukaan kunnan tehtävillä pitää olla yhteys kunnan alueeseen tai asukkaisiin. Kunnan alueella on merkitystä Suomessakin, mutta periaate tulee yleensä huomioon otetuksi jo harkittaessa sitä, onko asian hoitaminen kunnan toimesta asukkaiden edun mukaista. Periaatetta ei voi ymmärtää kuitenkaan niin suppeasti, että kunta voisi toimia vain omalla alueellaan, tai niin, että kunnan toimet saisivat hyödyttää vain oman kunnan asukkaita. Esimerkiksi alueellinen yhteistyö yleensä kuntien yhteistoimintana ja valtakunnallinen edunvalvonta keskusjärjestön kautta on katsottu kuuluvan kunnan yleisen toimialan piiriin.

Yleisen toimialan rajoitusperiaatteiden mukaan kunta ei voi päättää ottaa tehtävää hoidettavakseen myöskään silloin, kun tehtävä on annettu jonkin toisen kunnan tehtäväksi.

Siikalatvan kunnan päätöksestä ei käy ilmi, kuinka monella kuntalaisella olisi tarve käyttää Oulussa sijaitsevia palveluja. Kun palvelutarpeeseen vastaaminen on mahdollistettu terveydenhuoltolain valinnanvapaussäännöksillä, on kyseenalaista, voidaanko toimintaa millään asukkaiden etuun liittyvällä perusteella perustella. Tapauksessa voidaan lisäksi katsoa, että kansanterveys- ja terveydenhuoltolain lähtökohdan mukaan tehtävä on ensisijassa Oulun kaupungilla, joten Siikalatvan kunnan osalta kyse on päällekkäisestä toiminnasta. Tämän perusteella on vaikea nähdä, että terveyskeskuksen perustamista toisen kunnan alueelle voisi perustella yleisen toimialan näkökulmasta. Julkisuudesta saadun käsityksen perusteella kyse on ennemminkin Mehiläisen intressissä tehdystä laajennuksesta, jossa Mehiläinen pyrkii laajentamaan toimintaansa terveydenhuoltolain valinnanvapaussäännöksiensoveltoamisalan perusteella. Tilanne ei siten näyttäisi olevan perusteltavissa kunnan yleisen toimialan perusteella.

### **Yhteenveto**

Tapauksessa on useita seikkoja, jotka eivät ole voimassa olevan lainsäädännön mukaisia. Siikalatvan kunta ja Mehiläinen perustelevat sopimustaan sillä, että järjestelyllä helpotetaan Oulussa töissä käyvien tilannetta. *Tämä ei kuitenkaan valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista julkisen terveydenhuollon järjestelmän piirissä. Lainsäätäjät on tarkoittanut, että työskentelyyn ym. liittyvässä toisen kunnan alueella oleskelussa tarvittavat palvelut hoidettaisiin valinnanvapauden kautta, eikä siten, että perustetaan terveysasemia toisen kunnan alueelle.*

- Ministeriön näkemyksen mukaan kunta ei voi perustaa terveydenhuoltolain mukaista terveydenhuollon järjestämistä varten terveysasemaa tai sen sivupistettä oman alueensa

ulkopuolelle, ellei kyse ole yhteistoimintasopimukseen perustuvasta tehtävän hoitamisesta kuntien yhteistoimintana (Siikalatvan kunta ja Oulun kaupunki)

- Valinnanvapauden toteuttamiseksi henkilön on tehtävä terveyskeskuksen valinnasta kirjallinen ilmoitus sekä hoitovastuussa olevan kunnan että valitun kunnan terveyskeskuskelle (terveydenhuoltolaki 47 ja 48 §). Näidenkin säännöksiin lähtökohtana on, että valinta kohdistuu kunkin kunnan alueella olevaan terveyskeskukseen eivätkä säännökset mahdollista Siikalatvan mukaista järjestelyä.
- Kunnan yleisen toimialan osalta ei näytä olevan päätöksen perustelujen sekä terveydenhuoltolain valinnanvapaussäännöksiin perusteella riittäviä perusteita perustaa toiseen kuntaan terveyskeskusta myöskään yleisen toimialan perusteella.

Vaikka edellä mainitulla perusteella voidaan katsoa, että toiminta toisessa kunnassa ei ole lainmukaista, ongelmaksi jää, että valtiolla ei ole käytännössä mahdollisuutta hakea päätökseen muutosta. Oulun kaupunki voi riitauttaa aikanaan Siikalatvan laskun yllä mainituilla perusteilla ja asia käsitellään hallintoriita-asiana hallintotuomioistuimissa. Kun nimellinen kielto säännös puuttuu lainsäädännössä, tulisi miettiä terveydenhuoltolain muutosta siten, että toiminta kielletäisiin. Muussa tapauksessa on vaarana, että tällainen toiminta leviää muuallekin.