



Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontayksikkö

Valvonta-asia **TIEDOKSI**

Asian kuvaus

Etelä-Suomen aluehallintovirastoon on 30.8.2022 saapunut epäkohtailmoitus, jonka mukaan Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän (Keusote) neuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa ei ole muutama vuoteen toteutuneet lakisääteiset terveydenhoitaja- ja lääkäripalvelut henkilöstöpulasta johtuen. Aluehallintovirastoon on tullut samaan asiaan liittyen useita yhteydenottoja.

Ilmoituksen mukaan suurin puute on ollut lääkärintarkastuksissa, mutta myös terveydenhoitajien tekemiä tarkastuksia on jäänyt hyvin paljon tekemättä. Palvelut ovat edelleen huonontumassa lukuvuonna 2022–2023, eikä jo aiemmin väliin jääneitä terveystarkastuksia tehtäisi lainkaan. Henkilökunnan vaihtuvuus on suurta ja rekrytointi on ongelmallista.

Ilmoituksessa kerrotaan, että Keusoten ohje koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palveluiden käytännön järjestelyistä sisältää asetuksen mukaiset terveydenhoitajan tekemät tarkastukset, mutta ohjeisiin on lisätty segmentointi eli edellytys, että terveydenhoitaja arvioi lapsen tai nuoren mahdollista tarvetta lääkärintarkastukseen (esimerkiksi huolta aiheuttavat oppilaat tai opiskelijat). Ilmoituksessa todetaan, että tämä estää asiakkaiden oikeuden päästä lakisääteisiin ennaltaehkäiseviin palveluihin. Lisäksi asiakkaiden oikeus lääkärin somaattiseen tutkimukseen ei toteudu ja seulontatutkimuksia jää kokonaan tekemättä. Terveydenhoitaja joutuu ottamaan vastuun huoliarviosta ja segmentoinnista.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Postiosoite: PL 1, 13035 AVI | Käyntiosoite: Wähäjärvenkatu 6, Hämeenlinna

puh. 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

www.avi.fi



Ilmoituksen mukaan koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa ei ole nimetty koululääkäreitä yksittäisille kouluille. Terveystarkastajilla ei ole konsultaatiomahdollisuutta ja asetuksen edellyttämä yhteistyö on haastavaa esimerkiksi huolioppilaiden tai -opiskelijoiden osalta.

Ilmoituksen mukaan myöskään neuvolaikäisten palvelut eivät toteudu ajallaan. Lasten laajat terveystarkastukset voivat olla jopa kaksi vuotta myöhässä. Alle 18-kuukautisten vauvojen tarkastukset hoituvat ajallaan, mutta puolitoista – neljävuotiaiden lasten tarkastukset eivät toteudu ikäkausiseulojen rajoissa.

Aluehallintovirasto on ottanut asian käsiteltäväksi valvonta-asiana.

Lausunto ja selvitykset

Aluehallintovirastolla on ollut käytettävissään ilmoituksen lisäksi Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän johtaja Pirjo Laitinen-Parkkosen 7.10.2022 päivätty lausunto, johon liittyy perhekeskuspalvelujen päällikkö Minna Kairesalon ja terveyskeskuspalvelujen ja sairaanhoidon avopalvelujen päällikkö Päivi Mäkelä-Bengsin 7.10.2022 päivätty yhteinen selvitys. Lisäksi lausunnon liitteenä on aluehallintoviraston pyytämät Keusoten ohjeet lukuvuoden 2022–2023 koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palveluiden käytännön järjestelyistä (terveystarkastusohjelmat) sekä Keusoten 9.9.2022 julkaisema tiedote koskien neuvoloissa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa olevaa lääkärivajetta ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa olevia kuntakohtaisia haasteita terveydenhoitajien saatavuudessa.

Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän johtaja Pirjo Laitinen-Parkkonen katsoo lausunnossaan, että koronaepidemia on aiheuttanut kuntayhtymälle merkittäviä haasteita lakisääteisten terveydenhuollon tehtävien toteuttamisessa neuvola-, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa, erityisesti lääkäriyön osalta. Epidemian aikana on ollut välttämätöntä siirtää terveydenhuollon ammattihenkilöitä pandemiatilanteen vaatimien tehtävien hoitoon,



kuten rokotustoimintaan ja infektio- ja poliklinikoiden hoitoon perusterveydenhuollossa väestön suojaamiseksi.

Laitinen-Parkkosen mukaan ennaltaehkäisevässä terveydenhuollossa henkilötöyöpäntä on kohdennettu terveysperusteisesti yhdessä sovitulla tavalla. Osin pandemiatilanteesta aiheutunutta palveluvelkaa on pystytty purkamaan terveydenhoitajien tekemien tarkastusten osalta. Pandemian jälkeen kysyntä on ollut kasvavaa sekä terveydenhuollossa että sairaanhoidossa. Tämä yhdistettynä lääkäri- ja sairaanhoitajien on johtanut siihen, että kaikkia lakisääteisiä tarkastuksia ei ole voitu tehdä, vaan lääkärin työpanosta on kohdennettu sitä eniten tarvitseville. Lääkärintarkastukset on aloitettu niistä lapsista ja nuorista, joiden kohdalla kouluilla tai lapsen läheisillä on herännyt huoli. Äitiysneuvolan ja alle yksivuotiaiden lasten osalta tarkastukset ovat toteutuneet asetuksen mukaisesti. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon terveydenhoitajien tekemät terveystarkastukset lukuvuonna 2021–2022 ovat toteutuneet 86 %-97,8 %:sti siten, että tarkastukset on erityisesti pyritty kohdentamaan laajoihin terveystarkastuksiin.

Laitinen-Parkkonen kertoo, että terveydenhoitajien ja lääkäreiden rekrytointitilanne on hieman parantunut kevään ja kesän 2022 tilanteesta. Arvion mukaan nyt vallitsevassa tilanteessa terveydenhoitajat pystyisivät toteuttamaan asetuksessa säädetyt määräaika- ja laajat tarkastukset. Neuvoloiden ja kouluterveydenhuollon terveydenhoitajien henkilöstömitoitukset suhteessa oppilasmääriin vastaavat lainsäätäjän suosittelemaa tasoa, mutta opiskeluterveydenhuollossa mitoitukset ei tällä hetkellä vastaa täysin suosituksia.

Laitinen-Parkkosen mukaan neuvola-, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta vastaavat viranhaltijat pyrkivät kaikin käytössään olevin keinoin haastavasta toimintaympäristöstä huolimatta saattamaan määräaikaisten- ja laajojen terveystarkastusten järjestämisen säännösten mukaiselle tasolle.



Perhekeskuspalvelujen päällikkö Minna Kairesalo ja terveyskeskuspalvelujen ja sairaanhoidon avopalvelujen päällikkö Päivi Mäkelä-Bengs toteavat selvityksessään, että äitiysneuvoloissa tarkastukset ovat toteutuneet asetuksen mukaisesti. Tarkastus saattaa hieman viivästyä, mutta kaikki äitiys- ja lastenneuvolan tarkastukset saadaan toteutettua.

Kairesalon ja Mäkelä-Bengsin selvityksen mukaan lukuvuonna 2021–2022 terveydenhoitajat osallistuivat koronarokotuksiin. Rokotukseen osallistuminen oli maltillista ja pyrkimyksenä oli jakaa osallistumista neuvolan, koulun ja opiskeluterveydenhuollon kesken.

Lukuvuonna 2021–2022 terveydenhoitajien tekemät koulu- ja opiskeluterveydenhuollon määräaikaiset terveystarkastukset toteutuivat 86 %:sti. Terveydenhoitajien tekemät 1. luokan oppilaiden laajat terveystarkastukset toteutuivat 96,9 %:sti, 5. luokan oppilaiden laajat terveystarkastukset 97,8 %:sti, 8. luokan oppilaiden laajat terveystarkastukset 93,3 %:sti ja opiskeluterveydenhuollon tarkastukset (1. ja 2. vuosiluokka) toteutuivat 97,2 %:sti.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengs kertovat, että ajalla 1.1.-19.9.2022 lääkärin tekemät terveystarkastukset ovat toteutuneet lastenneuvolassa 47 %:sti, kouluterveydenhuollossa 42 %:sti ja opiskeluterveydenhuollossa 9 %:sti. Kouluterveydenhuollossa lääkärintarkastukset on aloitettu tarveperusteisen asiakassegmentaation mukaisesti niin sanotuista huolilapsista ja huoliasiakkaiden lääkäritarkastukset pystytään hoitamaan vuoden 2022 aikana.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengs katsovat, että vaikka eri toimipisteiden välillä on ollut eroavaisuuksia lääkärimäärissä, perhekeskuksen lääkäripalvelut on kuntayhtymän alueella jaettu yhdenvertaisesti. Perhekeskuksen lääkäripalveluissa työskentelee useampi lääkäri, joilla on erityisosaamista lasten ja nuorten sairauksien diagnostiikkaan ja hoitoon. Vuoden 2021 syksyllä on aloitettu perhekeskuksen lääkäripalveluissa toimivien lääkärin tutorointi ja



koulutukset kaksi kertaa kuukaudessa, minkä tavoitteena on lisätä lääkärin osaamista lasten ja nuorten erityiskysymyksiin hoitoon.

Terveystoimintajärjestäjien osalta Kairesalo ja Mäkelä-Bengs toteavat, että neuvoloissa terveystoimintajien henkilöstötilanne on kaikissa kunnissa hyvä ja kaikki vakanssit ovat täynnä. Lisähenkilöstöä on pystytty palkkaamaan säästyvistä palkkakustannuksista. Terveystoimintajien kohdennusta on tehty muun muassa Järvenpään lisääntyneen asiakasmäärän vuoksi. Tuusulassa ja Nurmijärvellä oli kouluterveydenhuollossa resurssivajetta kevään 2022 aikana, joka vaikutti tarkastusten toteuttamiseen. Lukuvuoden 2022–2023 laajojen ja määräaikaisten tarkastusten toteuttaminen näyttää tämän hetken tiedon mukaan olevan mahdollista.

Kairesalon ja Mäkelä-Bengsin mukaan äitiys- ja lastenneuvoloissa sekä kouluterveydenhuollossa asiakasmäärät vastaavat tällä hetkellä henkilöstömitoitussuosituksia. Opiskeluterveydenhuollossa on tarve lisätä henkilöstömäärää, jotta suosituksen mukaiseen opiskelijamäärään terveystoimintajaa kohden päästään. Terveystoimintajien siirtäminen kouluterveydenhuollosta opiskeluterveydenhuollon tehtäviin ei ole mahdollista, koska alueella on kolme erityiskoulua, joissa on erityisen tuen tarpeessa olevia oppilaita. Lisäksi palvelukuormitusta lisäävät ukrainalaiset oppilaat.

Kairesalon ja Mäkelä-Bengsin mukaan suun terveydenhuollon ennaltaehkäisevät tarkastukset ovat toteutuneet noin 77 %:sti. Suun terveydenhuollon henkilöstöä on osallistunut pandemian aikana rokotuksiin, ja tämä on vähentänyt tarkastuksien määrää. Tällä hetkellä ennaltaehkäiseviä suunterveydenhuollon tarkastuksia on ensi sijassa kohdennettu alle 18-vuotiaisiin ja opiskeluterveydenhuoltoon. Alle kouluikäisten suun terveydenhuollon määräaikaistarkastukset ja opiskeluterveydenhuollossa saadaan toteutettua vuoden 2022 loppuun mennessä.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengs kertovat, että avosairaanhoidon lääkäriajoneuvo on alkuvuodesta ollut keskimäärin 38 %. Tilanne on



pahentunut ja syksyn alkaessa lääkärivaje on noin 50 %, yksittäisissä toimipisteissä jopa 60 %. Erikoissairaanhoidon ja peruspalvelujen työnjaon muutosten myötä työmäärän kasvu on edellyttänyt tehtävien priorisointia, koska henkilöstömäärää ei ole pystytty lisäämään saatavuushaasteiden vuoksi. Kairesalon ja Mäkelä-Bengsin mukaan terveydenhoitajien ja lääkäreiden rekrytointitilanne on hieman parantunut kevään ja kesän 2022 tilanteesta. Arvion mukaan lääkärivaje on vuoden lopulla noin 35 %. Henkilöstössä on ollut myös paljon vaihtuvuutta. Lisäksi pandemia on lisännyt hoitohenkilöstön ja lääkäreiden äkillisiä poissaoloja, mikä on osaltaan vaikeuttanut työvoimapulaa.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengs kertovat selvityksessään eri toimenpiteistä, joita on tehty ja tullaan tekemään, jotta asetuksen mukaiset terveystarkastukset saadaan toteutettua koko kuntayhtymän alueella. Ajalle 1.8.-31.12.2021 palkattiin neljä ylimääräistä terveydenhoitajaa paikkaamaan koronakuormaa. Neuvolatyöhön saatiin rekrytoitua pidempiaikaisesti kaksi ylimääräistä terveydenhoitajaa.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengsin mukaan neuvolatyön kehittämissuunnitelman mukaisesti työnjakoa terveydenhoitajien ja lääkäreiden kesken toteutetaan eri tavoin lääkäri työvoiman vapauttamiseksi. Terveydenhoitajia koulutetaan tekemään raskauden jälkitarkastuksia, terveydenhoitajat voivat tehdä lähetteet erikoissairaanhoidon raskauden keskeytykseen ja ehkäisyneuvolatyössä terveydenhoitajat ovat kuntayhtymän johtajan (johtava lääkäri) viranhaltijapäätökseen perustuen voineet toteuttaa ehkäisyn aloituksia.

Kairesalon ja Mäkelä-Bengsin mukaan neuvoloissa toimii chat-palvelu ja avoneuvolatoiminta. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa terveydenhoitajat ovat mukana nuorten verkkoauttamisen palvelussa yhdessä nuorisoaseman ja kunnan toimijoiden kanssa. Kouluterveydenhuollossa terveydenhoitajilla on avoimet vastaanottoajat päivittäin ja opiskeluterveydenhuollossa on sairausvastaanotto. Terveydenhoitajat osallistuvat yksilölliseen ja



yhteisöllisen opiskeluhuoltotyöhön. Tulevina toimenpiteinä tullaan edelleen tarkastelemaan terveydenhoitajien työkuormaa, jota pyritään helpottamaan siirtämällä lähihoitajia terveydenhoitajien avuksi esimerkiksi toimistotyönluontoisiin tehtäviin. Järvenpään opiskeluterveydenhuoltoon on saatu kohdennettua yhden terveydenhoitajan 50 % työpanos neuvolatyöstä.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengs toteavat, että henkilöstöpula on koskenut sekä hoitohenkilöstöä että lääkäreitä. Keusoten henkilöstörekrytointi yksikkö on aloittanut toimintansa maaliskuussa 2022. Kampanja lääkäreille Keusoten tunnettavuuden ja sen tarjoamien työmahdollisuuksien lisäämiseksi on aloitettu. Käytössä on rekrytointilisä ja vinkkipalkkio vetovoiman lisäämiksi sekä sitouttamisraha uusien työntekijöiden rekrytoinnin tukena. Lisäksi työntekijöille tarjotaan laajalti työajan joustoa ja työkuvaräätälöintiä työntekijöiden toiveiden mukaisesti. Kuntayhtymän hallitus on 12.4.2022 kokouksessaan hyväksynyt avosairaanhoidon lääkärivastaanottojen palvelusetelin käyttöönoton. Palvelusetelin toiminnan laajentamista perhekeskuspalveluihin selvitetään. Kiireellisen hoidon palvelusetelitoiminta vapauttaa välillisesti lääkäri työpanosta myös ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon. Opiskeluterveydenhuollossa terveydenhoitajien mitoitus on tarkasteltava ja tehdä mahdollisia esityksiä lisäresurssista vuoden 2024 talousarvioon. Vuoden 2023 talousarvioon esitettiin kouluterveydenhuoltoon psykiatrista sairaanhoitajaa tukemaan ehkäisevää mielenterveystyötä. Talousarviota ei ole vielä hyväksytty toimielimissä.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengs kertovat, että määräaikainen terveysterveystoiminnan asiakassegmentaatio on käsitelty keväällä 2022 kuntayhtymän johtoryhmässä ja hallituksessa. Lääkärin työtä on jouduttu kohdentamaan terveysterveystoiminnasta erityisesti sellaisiin lapsiin, nuoriin ja perheisiin, joilla on avun ja tuen tarve isompi kuin hyvin pärjäävillä asiakkailla. Keusoten 9.9.2022 päivättyyn tiedotteeseen viitaten Kairesalo ja Mäkelä-Bengs toteavat, että asiakkailla on hyvän hallintotavan mukaisesti oikeus saada organisaatiolta tietoa toiminnan järjestämisestä vallitsevassa



resurssitilanteessa. Tiedottamalla voidaan vähentää myös perustyötä tekevien työntekijöiden kuormitusta tilanteeseen liittyvien soittojen ja kysymysten osalta.

Keusoten 9.9.2022 julkaiseman tiedotteen mukaan Keusotessa toteutetaan neuvoloiden ja kouluterveydenhuollon lääkäripalvelut toistaiseksi tarvekohtaisesti rutiininomaisten tarkastusten sijaan. Raskaana olevien sekä alle 1- vuotiaiden lasten terveydenhoitajan tarkastukset ja lääkärikäynnit toteutetaan normaaliin tapaan. Muiden ikäryhmien lääkärintarkastukset hoidetaan tarpeen mukaan. Kaikille kouluille on nimetty vastuuterveydenhoitaja, vaikka vakituinen työntekijä olisikin poissa. Lääkäriajat kohdennetaan kouluikäisille lapsille, joilla todetaan terveydenhoitajan tarkastuksessa tarve myös lääkärintarkastukselle. Tällöin terveydenhoitaja ohjaa lapsen erilliselle koululääkäriin vastaanotolle. Tiedotteessa ohjataan olemaan yhteydessä neuvolan tai kouluterveydenhuollon terveydenhoitajaan, jos ilmenee huolta lapsen kasvuun, kehitykseen tai terveyteen liittyen.

Ratkaisu

Aluehallintovirasto antaa Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymälle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle siitä, että kuntayhtymän tulee huolehtia määräaikaisten terveystarkastusten toteutumisesta lain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti myös poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Aluehallintoviraston ratkaisun perustelut

Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lasten huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.



Kansanterveislain 2 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä toimialueellaan.

Kansanterveislain 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 menetellyt 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voivat, jos asia ei anna aihetta huomautukseen tai muihin toimenpiteisiin, kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Terveydenhuoltolain 2 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön terveyttä ja hyvinvointia, toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta sekä vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä.

Terveydenhuoltolain 4 §:n nojalla kunnan on osoitettava riittävästi voimavaroja kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena olevaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin. Terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän käytettävissä on oltava riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän terveydenhuollosta vastaavan henkilöstön rakenteen ja määrän on vastattava alueen väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä terveydenhuollon palvelujen tarvetta.



Terveydenhuoltolain 2 luvussa säädetään kunnan velvollisuudesta edistää kuntalaistensa terveyttä ja hyvinvointia. 2 luvun 15 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueensa raskaana olevien naisten, lasta odottavien perheiden sekä alle oppivelvollisuusikäisten lasten ja heidän perheidensä neuvolapalvelut. Lain 16 §:n mukaan kunnan on järjestettävä kouluterveydenhuollon palvelut alueellaan sijaitsevien perusopetusta antavien oppilaitosten oppilaille. Lain 17 §:n mukaan kunnan perusterveydenhuollon on järjestettävä opiskeluterveydenhuollon palvelut alueellaan sijaitsevien lukioden ja ammatillista koulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 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 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. Saman pykälän 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 toimijalta.

Neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskelijaterveydenhuollosta sekä ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetun asetuksen 4 §:n mukaan kunnan kansanterveystyöstä vastaavan viranomaisen on hyväksyttävä yhtenäinen toimintaohjelma neuvolatoiminnalle, koulu- ja opiskeluterveydenhuollolle sekä lasten ja nuorten ehkäisevälle suun terveydenhuollolle. Toimintaohjelma on laadittava yhteistyössä sosiaali- ja opetustoimen kanssa.



Asetuksen 5 §:n mukaan kunnan on järjestettävä määräaikaista terveystarkastuksia kaikille ennalta määritellyyn ikä- tai vuosiluokkaan tai muuhun ryhmään kuuluville sekä yksilöllisestä tarpeesta johtuvia terveystarkastuksia. Terveystarkastuksen on järjestettävä kättilön, lääkärin, hammaslääkärin, suuhygienistin tai hammashoitajan on pyrittävä selvittämään määräaikaista terveystarkastuksista poisjäävien tuen tarve. Terveystarkastuksen voi tehdä terveystarkastaja, kättilö tai lääkäri. Laajan terveystarkastuksen tekee terveystarkastaja tai kättilö yhteistyössä lääkärin kanssa. Suun terveystarkastuksen voi tehdä hammaslääkäri, suuhygienisti tai hammashoitaja.

Asetuksen 9 §:n mukaan kunnan on järjestettävä: 1) lasta odottavalle perheelle vähintään yksi laaja terveystarkastus; 2) lapselle tämän ensimmäisen ikävuoden aikana vähintään yhdeksän terveystarkastusta; terveystarkastukseen sisältyy kuusi terveystarkastajan terveystarkastusta, kaksi terveystarkastajan ja lääkärin yhteistä terveystarkastusta lapsen ollessa 4–6 viikon ja 8 kuukauden ikäinen sekä laaja terveystarkastus 4 kuukauden iässä; 3) lapselle tämän ollessa 1–6 vuoden ikäinen vähintään kuusi terveystarkastusta, joihin sisältyvät laaja terveystarkastus 18 kuukauden ja 4 vuoden iässä; yhteen terveystarkastukseen on sisällytettävä terveystarkastajan arvio suun terveystilasta; 4) oppilaalle terveystarkastus jokaisella vuosiluokalla; ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella vuosiluokalla tarkastuksen on oltava laaja; 5) opiskelijalle, joka opiskelee 3 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetussa oppilaitoksessa tai 10 kohdassa tarkoitetussa muussa kuin ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa, ensimmäisenä opiskeluvuonna terveystarkastajan tarkastus ja ensimmäisenä tai toisena opiskeluvuonna lääkärintarkastus, jollei lääkärintarkastusta ole tehty opiskelijaksi hyväksymisen yhteydessä; lääkärintarkastus tulee kuitenkin aina järjestää ensimmäisenä opiskeluvuonna opiskelijalle, joka on erityisopetuksessa tai jonka terveystilan ja opiskelukykyyn selvittäminen on tarpeellinen opiskelualan tai tulevan ammatin vuoksi; 6) opiskelijalle, joka opiskelee 3 §:n 1 momentin 5–9 kohdassa tarkoitetussa oppilaitoksessa tai 10 kohdassa tarkoitetussa



oppilaitoksessa ammattikorkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa, ensimmäisenä opiskeluvuonna terveystarkastus, jonka perusteella tehdään tarvittaessa terveystarkastus.

Asetuksen 10 §:n mukaan kunnan on järjestettävä määräaikaista suun terveydenhuollon tarkastuksia: 1) ensimmäistä lastaan odottavalle perheelle vähintään yksi suun terveydentilan ja hoidon tarpeen arvio; 2) alle kouluikäiselle lapselle suun terveystarkastus, kun tämä on 1- tai 2-vuotias, 3- tai 4-vuotias ja 5- tai 6-vuotias; 3) oppilaalle suun terveystarkastus ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella vuosiluokalla; 4) opiskelijalle vähintään kerran opiskeluaikana suun terveystarkastus, jossa selvitetään suun terveysneuvonnan ja palvelujen tarve.

Lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen 24 artiklassa sopimusvaltiot tunnustavat, että lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitettuista palveluista. Sopimusvaltiot pyrkivät varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudesta nauttia tällaisista terveyspalveluista (SopS 59–60/1991).

Asian arviointi ja johtopäätökset

Aluehallintovirastoon 30.8.2022 saapuneen epäkohtailmoituksen mukaan Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän (Keusote) neuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa ei ole muutama vuoteen toteutuneet lakisääteiset terveydenhoitaja- ja lääkäripalvelut henkilöstöpulasta johtuen. Erityisesti koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa on jäänyt toteutumatta määräaikaisten lääkärintarkastukset, myös terveydenhoitajien tekemissä tarkastuksissa on ollut vajetta. Lisäksi terveydenhoitajat joutuvat arvioimaan onko oppilaalla tarvetta lääkärintarkastukselle. Ilmoituksen mukaan kouluille ei ole myöskään nimettyinä koululääkäreitä.

Laitinen-Parkkosen mukaan koronapandemia on aiheuttanut merkittäviä haasteita toteuttaa neuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palveluita. Erityisesti tämä on näkynyt



lääkäriyön toteuttamisessa. Kairesalo ja Mäkelä-Bengs kertovat, että äitiysneuvolassa tarkastukset ovat toteutuneet asetuksen mukaisesti. Lastenneuvoloissa terveydenhoitajien tekemät laajat ja määräaikaisten terveystarkastukset toteutuvat, joskin tarkastus saattaa hiukan viivästyä. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon osalta Kairesalo ja Mäkelä-Bengs toteavat, että lukuvuonna 2021–2022 koulu- ja opiskeluterveydenhuollon terveydenhoitajien tekemät laajat terveystarkastukset toteutuivat 93,3–97,8 %:sti.

Aluehallintovirasto toteaa, että neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta annetun asetuksen (neuvola-asetus) mukaisen laajan terveystarkastuksen tekee terveydenhoitaja tai kätilö yhdessä lääkärin kanssa. Laajaan terveystarkastukseen sisältyy lapsen huoltajien haastattelu ja koko perheen hyvinvoinnin selvittäminen niiltä osin kuin se on tarpeellista lapsen terveyden- ja sairaanhoidon tai tuen tarpeen arvioimiseksi sekä niiden järjestämiseksi ja toteuttamiseksi. Terveydenhoitaja ja lääkäri antavat terveystarkastusta oppilaalle, vanhemmille ja koko perheelle yksilöllisen tarpeen ja lapsen kehitysvaiheen mukaisesti. Aluehallintovirasto toteaa, että pelkkä terveydenhoitajan tekemä tarkastus 18 kuukauden ja neljän vuoden iässä oleville lapsille sekä 1., 5. ja 8. luokan oppilaille ei ole lainsäätäjän tarkoittama laaja terveystarkastus. Saatujen selvitysten perusteella aluehallintovirastolle jää epäselväksi, kuinka monelle lapselle ja koululaiselle on tehty asetuksen mukainen laaja terveystarkastus.

Epäkohtailmoituksen mukaan terveydenhoitaja joutuu arvioimaan lapsen tai nuoren mahdollista tarvetta lääkärintarkastukseen. Keusoten 30.5.2022 hyväksytyn "Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon terveystarkastusohjelma 2022 – " mukaan koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut toteutetaan asetuksen mukaisesti. Saatujen selvitysten mukaan kouluterveydenhuollossa lääkärin tekemät tarkastukset kohdennetaan ensisijaisesti lapsiin ja nuoriin, joiden kohdalla kouluilla tai lapsen läheisillä on herännyt huoli (tarveperusteinen asiakassegmentointi). Keusoten 9.9.2022 julkaiseman tiedotteen mukaan neuvoloiden ja kouluterveydenhuollon lääkäripalvelut toteutetaan toistaiseksi



tarvekohtaisesti rutiininomaisten tarkastusten sijaan, pois lukien raskaana olevien sekä alle 1-vuotiaat lapset, joiden terveydenhoitajan tarkastukset ja lääkärikäynnit toteutetaan normaaliin tapaan. Aluehallintovirasto ei pidä tätä asianmukaisena, koska asiakassegmentointi ei turvaa kaikkien neuvolaikäisten lasten ja koulu- sekä opiskeluterveydenhuollon piiriin kuuluvien oppilaiden ja opiskelijoiden oikeutta yhdenvertaisiin palveluihin. Lisäksi asiakassegmentointi voi johtaa siihen, että kaikki huolenaiheet eivät tule huomioiduksi. Lapsen edun ensisijaisuus tulee huomioida päätöksenteossa.

Keusoten "Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon terveystarkastusohjelma 2022 – " mukaan myös opiskeluterveydenhuollon palvelut toteutetaan asetuksen mukaisesti. Saadun selvityksen mukaan terveydenhoitajien tekemät tarkastukset toteutuivat 97,2 %:sti lukuvuonna 2021–2022. Lääkärien tekemät terveystarkastukset ajalla 1.1.-19.9.2022 ovat toteutuneet 9 %:sti. Aluehallintovirastossa on erikseen vireillä Keusoten järjestämisvastuulle kuuluvien opiskeluterveydenhuollon lääkäripalveluiden saatavuus STEP-koulutusta antavasta oppilaitoksessa.

Laitinen-Parkkosen mukaan koronaepidemian aikana on ollut välttämätöntä siirtää terveydenhuollon ammattihenkilöitä pandemiatilanteen vaatimien tehtävien hoitoon, kuten rokotustoimintaan ja infektio- ja poliklinikoiden hoitoon väestön suojaamiseksi. Aluehallintovirasto pitää perusteltuna, että koronapandemian aikana terveydenhuollon toimintaa on osittain kohdennettu pandemian ehkäisemiseen väestössä. Saaduista selvityksistä ei kuitenkaan käy ilmi, onko Keusote yrittänyt hankkia palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta (esimerkiksi koronarokotustoiminta), jotta kuntayhtymä pystyisi toteuttamaan lakisääteiset palvelut. Aluehallintovirasto ei pidä perusteltuna sitä, että koronaepidemian helpotuttua asetuksen mukaiset palvelut eivät edelleenkään toteudu yhdenvertaisesti kuntayhtymän alueella.



Aluehallintovirasto antaa kuntayhtymälle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle siitä, että kuntayhtymän tulee huolehtia määräaikaisten terveystarkastusten toteutumisesta lain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti myös poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Kairesalon ja Mäkelä-Bengsin mukaan neuvoloiden ja kouluterveydenhuollon terveydenhoitajien henkilöstömitoitukset suhteessa oppilasmääriin vastaavat lainsäätäjän suosittelemaa tasoa, mutta opiskeluterveydenhuollon eivät vastaa täysin suosituksia. Opiskeluterveydenhuollon oppaan (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:34) mukaan opiskeluterveydenhuolto edellyttää toisella asteella yhden kokopäiväisen terveydenhoitajan 570 opiskelijaa kohti ja korkea-asteella yhden kokopäiväisen terveydenhoitajan 1 200 opiskelijaa kohti, kun vuosiloman sijaista ei ole. Aluehallintovirastolle toimitetuissa selvityksissä ei ole ilmoitettu lääkärimitoitusta neuvola-, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa. Aluehallintovirasto toteaa, että terveydenhoitajien ja lääkäreiden tiivis yhteistyö on keskeistä neuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelujen toteuttamisessa. Terveydenhoitajien ja lääkäreiden tarvetta arvioitaessa on tarpeen ottaa huomioon mitoitukseen vaikuttavat tekijät sekä onko työntekijällä sijaista. Työskentely useammalla sektorilla vaikuttaa asiakasmäärää vähentävästi muun muassa osaamisen ylläpitämisen vuoksi. Muita asiakasmäärää vähentäviä tekijöitä ovat työskentely useammassa toimipisteessä, alueella on runsaasti maahanmuuttajia tai erityistä tukea tarvitsevia perheitä ja lapsia tai nuoria sekä puuttuvat muut palvelut. Aluehallintovirasto toteaa, että palvelujen järjestäjällä tulee olla riittävä henkilöstömäärä neuvola-asetuksen mukaisen toiminnan toteuttamiseksi.

Epäkohtailmoituksen mukaan yksittäisille kouluille ei ole nimettynä koululääkäreitä. Saaduissa selvityksissä ei ole todettu asiasta mitään. Aluehallintovirasto katsoo, että kouluterveydenhuollossa lääkäri toimii lääketieteellisenä asiantuntijana terveydenhoitajan työparina ja lääkäri on konsultoitavissa silloinkin, kun ei ole koulussa paikalla.



Lääkärille on myös hoitovastuu terveystarkastuksista. Työ vaatii lääkäreiltä erityisosaamista ja kokemusta työn vaativuuden vuoksi.

Kairesalo ja Mäkelä-Bengs kertovat, että suun terveydenhuollon ennaltaehkäisevät tarkastukset ovat toteutuneet noin 77 %:sti. Alle kouluikäisten lasten ja opiskeluterveydenhuollon piiriin kuuluvien opiskelijoiden suun terveydenhuollon määräaikaistarkastukset saadaan toteutettua vuoden 2022 loppuun mennessä.

Aluehallintovirasto toteaa, että asetuksen mukaiset määräaikaiset suun terveystarkastukset tulee tehdä ensimmäistä lasta odottaville perheille (suun terveydentilan ja hoidon tarpeen arviointi), alle kouluikäisille lapsille (1–2 vuoden, 3–4 vuoden ja 5–6 vuoden iässä), oppilaille 1, 5 ja 8. vuosiluokalla sekä opiskelijoille kerran opiskeluaikana. Aluehallintovirasto katsoo, että palvelujen järjestäjän tulee turvata riittävä henkilöstö asetuksella säädettyjen määräaikaisten suun terveystarkastusten ja ehkäisevien palvelujen sekä yksilöllisen tarpeen mukaisten suun tutkimusten ja hoitopalvelujen toteuttamiseksi.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelut ovat koko ikäryhmälle tarkoitettuja. Laadukkaiden terveystarkastusten järjestämisessä on kyse myös kuntayhtymän motivaatiosta edistää lasten ja perheiden hyvinvointia resurssien, johtamisen ja osaamisen kautta. Selvitysten mukaan kuntayhtymässä on tehty erilaisia toimenpiteitä, jotta asetuksen mukaiset terveystarkastukset, erityisesti lääkärintarkastusten osalta, saadaan toteutettua. Aluehallintovirasto pitää hyvänä sitä, että palvelujen järjestäjä kehittää toimintatapoja tuottaakseen palvelut lainsäädännön mukaisena kokonaisuutena. Aluehallintovirasto kuitenkin arvioi, että tehdyt toimenpiteet eivät ole olleet toistaiseksi riittäviä, jotta lakisääteiset palvelut toteutuisivat lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kuntia sitovan asetuksen tarkoituksena on vahvistaa lasten, nuorten ja perheiden terveyden edistämistä, tuen tarpeiden varhaista tunnistamista ja tuen järjestämistä sekä ehkäistä syrjäytymistä ja alueellista eriarvoisuutta. Terveysneuvonnan ja terveystarkastusten pitää olla suunnitelmallisia, tasoltaan yhtenäisiä ja yksilöiden ja väestön tarpeet huomioon ottavia



kunnan järjestämisvastuulla olevassa terveydenhuollossa. Asetuksen toimeenpanon edellytyksenä on riittävä ja osaava henkilöstö sekä moniammatillinen yhteistyö. Aluehallintovirasto toteaa, että henkilöstön riittämättömyys vaarantaa annettavien palveluiden sisällön sekä laadun toteutumista sellaisena kuin terveydenhuoltolaki ja neuvola-asetus edellyttävät. Lisäksi tilanne on omiaan vaarantamaan kuntayhtymän kyvyn jatkuvasti ja pitkäjänteisesti toteuttaa asetuksen mukaiset velvollisuudet säädetyssä laajuudessa. Mikäli kuntayhtymä ei pysty tuottamaan järjestämisvastuullaan olevia palveluja, kuntayhtymän tulee hankkia palvelut toiselta palveluntuottajalta.

Aluehallintovirasto seuraa neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetun asetuksen mukaisten säädösten toteutumista koko alueellaan erillisillä valtakunnallisilla valvontaohjelmalla vuosina 2020–2023.

Aluehallintovirasto saattaa päätöksen tulevan hyvinvointialueen tietoon omavalvonnan valmistelussa ja omavalvonnassa huomioitavaksi.

Sovelletut oikeusohjeet

Kansanterveyslaki (66/1972) 2 §, 44 §

Perustuslaki 19 §

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 3 §

Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 2 §, 4 §, 15–17 §

Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (380/2009) 4 §, 5 §, 9 §, 10 §



Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja
valtionavustuksesta (733/1992) 4 §

Lasten oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991)

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen ei oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin mukaan voi hakea valittamalla muutosta.

Aluehallintoviraston antamaan huomautukseen ei kansanterveyslain (66/1972) 44 §:n 3 momentin mukaan voi hakea valittamalla muutosta.

Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa terveydenhuollon ylitarkastaja Anne Arvonen, puh. 029 501 6000 (vaihde).

ylitarkastaja

Fiona Rasinkangas

terveydenhuollon ylitarkastaja

Anne Arvonen

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Päätöksen laatimiseen on osallistunut aluehallintoylilääkäri Jaana Mäkelä.

Jakelu ja suoritemaksu

Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä

Päätös on maksuton.



Tiedoksi

Ilmoittaja

Hyvinkään kaupunginhallitus

Järvenpään kaupunginhallitus

Mäntsälän kunnanhallitus

Nurmijärven kunnanhallitus

Pornaisten kunnanhallitus

Tuusulan kunnanhallitus

Keski-Uudenmaan hyvinvointialue

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Tämä asiakirja ESAVI/32694/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/32694/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Rasinkangas Fiona 09.11.2022 13:52

Esittelijä Arvonen Anne 09.11.2022 13:50