

12.9.2008

Dnro 2237/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

LÄÄKÄRIN PUHELIMITSE KIRJOITTAMAN LÄÄKÄRINLAUSUNNON RIITTÄVYYS NÄYTÖKSI POTILAAN TYÖKYVYTTÖMYYDESTÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi 4.7.2006 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan, menettelikö Keravan kaupungin terveyskeskuslääkäri asianmukaisesti, kun tämä määräsi hänelle sairausloma puhelimitse. Vastineessaan 10.4.2007 kantelija pyysi vielä oikeusasiamiestä selvittämään vakuutusyhtiö Fennian ja Kansaneläkelaitoksen menettelyä niiden hylättyä hänen korvaus- ja päivärahahakemuksensa ja katsottua, että lääkärin työkyvystä tekemän arvion tulee perustua vain kliinisessä tutkimuksessa tehtäviin omakohtaisiin havaintoihin.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Kantelijan hoito terveydenhuollon toimintayksiköissä

Kantelija loukkaantui 17.3.2005 ketjukolarissa työmatkalla. Töölön sairaalassa hänellä todettiin kolmannelta kuudenteen kylkiluiden sarjamurtumat vasemmalla, veririnta, pään alueen ruhjevammoja ja yläluomen haava. Hänelle määrättiin sairausloma ajalle 17.3.- 17.4.2005. Häntä kehoitettiin ottamaan yhteyttä omaan terveyskeskukseen, jos hän ei olisi vielä työkykyinen sairausloman päätyttyä.

Kantelija kävi Keravan kaupungin terveyskeskuksen päivystyksessä lääkäri A:n vastaanotolla 13.4.2005. A teki hänelle tutkimussuunnitelman, ohjasi hänet edelleen omalääkärin B:n hoitoon ja jatkoi hänen sairauslomaansa ajalle 18.4.- 29.4.2005. Koska tapaturma oli aiheuttanut myös henkistä painetta, unettomuutta ja ahdistuneisuutta, hän kävi terveyskeskuksen psykiatrisen sairaanhoitajan vastaanotoilla debriefing -tyyppisessä selvittelyssä 7.4., 15.4. ja 21.4.2005.

Kantelija kävi terveyskeskuslääkäri B:n vastaanotolle ensimmäisen kerran 25.4.2005 kivun ja nukkumisvaikeuksien vuoksi. B totesi kantelijaa tutkiessaan voimakkaan aristuksen vasemmalla kyljessä, määräsi lääkehoidon ja laati lähetteen terveyskeskuksen fysioterapiaan. Hän jatkoi myös kantelijan sairausloma ajalle 30.4.- 18.5.2005.

Kantelija kävi yksityisellä ortopedillä 3.5.2005. Ortopedi C:n mukaan kyseessä oli pitkittynyt

kiputila, joka sopi neuropaattiseen kipuun. Hän määräsi kantelijalle neuropaattisen kivun hoidossa yleisesti käytettyä Lyrica-lääkettä. Kantelija oli C:n vastaanotolla käydessään sairauslomalla, joten tämä ei ottanut tuolloin kantaa sairauslomaan.

Kantelija oli puhelimitse yhteydessä terveyskeskuslääkäri B:hen 3.5.2005, jolloin hän kertoi huimauksesta ja kivusta, minkä vuoksi B kutsui hänet vastaanotolleen 4.5.2005. Lyrica-lääke oli helpottanut kipuja, mutta aiheuttanut huimausta.

Seuraavan kerran kantelija oli puhelimitse yhteydessä terveyskeskuslääkäri B:hen 18.5.2005. Hän oli kertonut B:lle jo nukkuvansa paremmin, viisi tuntia yössä. Lyrica oli säännöllisessä käytössä, mutta siitä huolimatta kantelija tarvitsi lisäksi kipulääkettä. Hänellä oli edelleen huimausta. B merkitsi potilasasiakirjoihin huimauksen, korjaantumista tapahtuneen univaikeuksissa, kipulääkityksen jatkumisen ja fysikaalisen hoidon jatkumisen juhannukseen 2005 asti. Näillä perusteilla B määräsi kantelijalle sairauslomaa ajalle 19.5.–27.6.2005.

Seuraavan kerran terveyskeskuslääkäri B tapasi 28.6.2005 kantelijan, joka valitti edelleen pistävää kipua vasemmassa kyljessä. Hän laati kantelijan pyynnöstä Kelaa varten B-lääkärintilauksen sairauslomasta ajalle 19.5.- 27.6.2005. Hän olisi jatkanut kantelijan sairauslomaa, mutta tämä ei halunnut sitä, koska oli jäämässä vuosilomalle ja arvioi toipuvansa loman aikana.

Tapaturmailmoituksen käsittely Fenniassa

Fennia myönsi kantelijalle korvausta 100 %:n työkyvyn aleneman mukaan ajalle 17.3.–18.3.2005 ja maksoi hänelle korvausta myös sairaanhoitokuluista. Se hylkäsi 7.6.2005 tekemällään päätöksellä korvauksen ajalta 19.5.–27.6.2005, koska sairausloma oli määrätty puhelimitse ja arvio kantelijan työkyvystä oli tehty puhelinkeskustelun perusteella. Fennia katsoi, että lääkärin työkyvystä tekemän arvion tulee perustua kliinisessä tutkimuksessa tehtäviin omakohtaisiin havaintoihin.

Kantelija haki muutosta Fennian päätökseen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta. Se hylkäsi valituksen 15.2.2006 antamallaan päätöksellä ja katsoi, että kantelijan ei ollut osoitettu olleen työkyvytön tapaturmavammojen vuoksi ajalla 19.5.–27.6.2005. Päätöksessä todettiin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti pelkästään puhelinkontaktin perusteella määrättyä sairausloma-ajalta ei voida myöntää korvausta. Myöskään asiakirjoissa olevista muista lääketieteellisistä tilankuvauksista ei voitu lautakunnan mukaan päätellä, että kantelija olisi ollut työkyvytön ajalla 19.5.–27.6.2005.

Sairauspäiväraahakemuksen käsittely Kelassa

Kantelija haki Kelalta sairauspäivärahaa 17.3.2005 alkaen työkyvyttömyyden perusteella. Kela myönsi hänelle oikeuden päivärahaan omavastuuajan jälkeen ajalle 31.3.–18.5.2005, mutta sitä ei jäänyt maksettavaksi vähennettävän muun etuuden (tapaturmavakuutuslain mukainen korvaus) vuoksi. Kela hylkäsi hänen päiväraahakemuksensa ajalta 19.5.–27.6.2005, koska se ei voinut arvioida hänen työkyvyttömyyttään esitetyn selvityksen perusteella. Päätös perustui terveyskeskuslääkäri B:n laatimaan A-lääkärintodistukseen, jonka hän oli kirjoittanut kantelijan kanssa käydyn puhelinkeskustelun pohjalta.

Kantelija haki 19.5.2005 alkaen uudelleen Kelalta päivärahaa toimittamalla sinne terveyskeskuslääkäri B:n laatiman B-lääkärintilauksen. Kela hylkäsi tämän hakemuksen 28.9.2006, koska kantelijaa ei voitu pitää työkyvyttömänä esitetyn selvityksen perusteella. Kela totesi, että

työkykyarvion tulee perustua lääkärin omakohtaisiin havaintoihin ja löydöksiin, jotka pystytään kuvaamaan lausuntoon. Koska lääkärin työkykyarvio perustui puhelinkontaktiin, kantelijaa ei voitu pitää sairausvakuutuslaissa tarkoitetulla tavalla työkyvyttömänä. Hän ei hakenut muutosta Kelan päätöksiin.

3.2

Terveyskeskuslääkäri B:n menettely

Terveyskeskuslääkäri B:n antaman selvityksen mukaan hän katsoi voivansa jatkaa puhelimitse kantelijan sairauslomaa, koska hän tunsi kantelijan aiemmilta käynneiltä. Lisäksi hän oli jäämässä vuosilomalle eikä hänellä enää ollut vapaita vastaanottoaikoja potilaille. B:n mukaan kantelijan oireet eivät olisi vastaanottokäynnillä myöskään tulleet sen selkeämmiksi.

Etelä-Suomen lääninhallitus toteaa lausunnossaan, että sairausloman tarpeen arvioinnin tulee perustua vain lääketieteellisiin tosiasioihin. Lääkärin oikeus kirjoittaa sairauslomatodistus perustuu sairauden, vian tai vamman toteamiseen eli taudinmäärittämiseen. Jotta edellytykset kirjoittaa sairauslomaa olisivat olemassa, sairauden, vian tai vamman on heikennettävä työkykyä. Sairausloman tarve tulee aina arvioida huolellisesti. Lääninhallitus toteaa käsityksensä, että terveyskeskuslääkäri B ei toiminut terveydenhuollon ammattihenkilönä huolellisesti määrittäessään kantelijalle puhelinkeskustelun ja aikaisempien tapaamisten perusteella sairauslomaa.

Keravan kaupungin terveyskeskuksen ylilääkärin, va. terveydenhuollon johtajan D:n selvityksen mukaan sairausloman määrääminen puhelimitse ei ole tavanomainen käytäntö, mutta sitä käytetään toisinaan tapauksissa, joissa lääkäri tuntee potilaan ja tietää, että kyseessä on pitkä tai pitkittynyt sairaus. Hän toteaa, että kantelijan tapaturmasta oli 18.5.2005 kulunut kaksi kuukautta ja että tämä oli tapaturmasta lähtien ollut jatkuvasti kivulias kyljestään. Lisäksi kantelija oli kärsinyt kolarin jälkeisistä psyykkisistä oireista. Ylilääkäri D:n mukaan terveyskeskuslääkäri B oli potilaansa parasta ajatellen jatkanut tämän sairauslomaa puhelimitse 18.5.–27.6.2005. D toteaa, että B tapasi kantelijan seuraavan kerran 28.6.2005, jolloin tämä oli edelleen valittanut pistävää kipua vasemmassa kyljessä. B olisi myös tuolloin jatkanut kantelijan sairauslomaa, mutta tämä ei halunnut sitä, koska oli jäämässä vuosilomalle ja arvioi toipuvansa loman aikana.

Ylilääkäri D toteaa selvityksessään vielä seuraavaa. Lääninhallitus toteaa, että sairausloman tarpeen arvioinnin tulee perustua vain lääketieteellisiin tosiasioihin. Kipu, väsymystä, ahdistusta tai unettomuutta ei aina voi selkeästi lääkärin tutkimuksella todeta, mutta ne ovat oireita, jotka voivat heikentää työkykyä. Kantelijan tapauksessa neljän kylkiluun sarjamurtuma oli aiheuttanut pitkittyneen kiputilan, jota hoidettiin asianmukaisesti. Pitkittyneen kivun hoito vaatii usein kuukausienkin lääkityksen ja pitkiä sairauslomia ennen kuin potilas on jälleen työkykyinen. Tämän tiedon perusteella katson, että B:llä oli riittävät perusteet jatkaa sairauslomaa puhelimitse. Mielestäni myös vakuutusyhtiön olisi tuo sairauslomatodistus pitänyt hyväksyä.

Kannanotto

Terveyspalvelujen antamisessa on lähtökohtana potilaan yksilöllinen hoidon tarve. Tarveperiaate käy ilmi esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetusta laista (potilaslaki, 785/1992). Potilaslain 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Potilaan terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen arvioinnin on perustuttava lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (ammattihenkilölaki, 559/1994) 15 §:ssä säädetään terveydenhuollon ammattihenkilön ammattieettisistä velvollisuuksista. Säännöksen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on terveyden ylläpitäminen ja edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sairaiden parantaminen ja heidän kärsimystensä lievittäminen. Terveydenhuollon ammattihenkilön on ammattitoiminnassaan sovellettava yleisesti hyväksytyjä ja kokemusperäisiä perusteltuja menettelytapoja koulutuksensa mukaisesti, jota hänen on pyrittävä jatkuvasti täydentämään. Ammattitoiminnassaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee tasapuolisesti ottaa huomioon ammattitoiminnasta potilaalle koituvat hyödyt ja sen mahdolliset haitat. Terveydenhuollon ammattihenkilöllä on velvollisuus ottaa huomioon, mitä potilaan oikeuksista säädetään.

Ammattihenkilölain 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

Ammattihenkilölain 23 §:ssä säädetään lääkintölaillisista todistuksista ja lausunnoista. Lääkäriin on tällaisia todistuksia ja lausuntoja antaessaan vahvistettava ne sanoilla "minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan". Lainkohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita siitä, mitä laillistetun lääkärin tulee ottaa huomioon antaessaan todistuksia ja lausuntoja sekä muutoinkin harjoittaessaan ammattiaan.

Käsitykseni mukaan ammattihenkilölain 15 §:n ammattieettisten velvollisuuksien mukaista on, että lääkärin tekemä taudinmäärittely ja sen perusteella laatima lääkärintodistus perustuvat lähtökohtaisesti lääkärin suorittamaan potilaan henkilökohtaiseen tutkimukseen. Potilaan henkilökohtaiseen tutkimukseen perustuvaa taudinmäärittelyä voidaan siis pitää säännöksessä mainittuna yleisesti hyväksytyinä ja kokemusperäisesti perusteltuna menettelytapana.

Asiakirjoista käytävissä olevan selvityksen perusteella katson kuitenkin tässä yksittäisessä tapauksessa ylläkäri D:n selvityksestä ilmenevillä perusteilla, että terveyskeskuslääkäri B oli voinut määrätä kantelijalle sairausloman puhelimitse tekemänsä taudinmäärittelyn perusteella, koska hän oli edellä kuvatulla tavalla hyvin perehtynyt potilaansa tilanteeseen ja tämän sairausloman tarpeeseen eikä näin ollen katso terveyskeskuslääkäri B:n menetelleen asiassa virheellisesti.

3.3

Fennian ja Kelan menettely

Fennia katsoo, että lääkärin potilaan työkyvystä tekemän arvion tulee perustua hänen potilaan kliinisessä tutkimuksessa tekemiinsä omakohtaisiin havaintoihin. Fennian antaman selvityksen mukaan tapaturmavakuutuslain vakiintuneessa korvauskäytännössä edellytetään riittävää ja luotettavaa näyttöä työkyvyttömyydestä lain mukaisen korvauksen myöntämisen edellytyksenä. Tällaiseksi riittäväksi ja luotettavaksi näytöksi ei sen mielestä voida katsoa pelkästään puhelimitse määrättyä sairauslomaa muun luotettavan näytön puuttuessa.

Kelan vakiintuneen käytännön mukaan lääkärinlausunnon toimittaminen on edellytys sairauspäivärahan myöntämiseksi. Lisäksi edellytetään, että lääkärinlausunto perustuu lääkärin tekemään luotettavaan analyysiin potilaan sairaudesta ja työkyvystä. Sairausvakuutuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (1335/2004) ilmaisu "tarpeellinen ja luotettava selvitys" jättää Kelan mukaan sille harkintavaltaa siitä, mikä katsotaan tarpeelliseksi ja luotettavaksi selvitykseksi. Tällaisen selvityksen on Kelassa vakiintuneesti katsottu perustuvan lääkärin itsensä tekemiin kliinisiin tutkimushavaintoihin eikä riittävänä ole pidetty pelkästään potilaan omaa kuvausta terveydentilastaan.

Tapaturmavakuutuslain (608/1948) 41 §:n 5 momentin mukaan vakuutuslaitokselle on toimitettava korvauksen saamista varten lääkärin antama selvitys vammasta tai sairaudesta. Tapaturmavakuutuslaissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä lääkärin antamasta selvityksestä eikä siitä, miten vakuutuslaitoksen on arvioitava tätä selvitystä näyttönä vammasta tai sairaudesta.

Sairausvakuutuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun 1 §:n mukaan sairauspäivärahaa haettaessa vakuutetun on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys sairaudesta ja työkyvyttömyyden alkamisajankohdasta. Jos työkyvyttömyys jatkuu pidempään kuin sairausvakuutuslain omavastuuajan, vakuutetun on esitettävä työkyvyttömyydestään lääkärinlausunto. Asetuksessa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettusta tarpeellisesta ja luotettavasta selvityksestä eikä lääkärinlausunnosta.

Sekä Fennia että Kela tulkitsevat vakiintuneen käytäntönsä mukaan edellä mainittuja säännöksiä siten, että lääkärin työkyvystä tekemän arvion ja laatiman lääkärinlausunnon tulee perustua potilaan kliinisessä tutkimuksessa tehtäviin lääkärin omakohtaisiin havaintoihin.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella katson, että Fennia ja Kela ovat ratkaisseet asian harkintavaltansa rajoissa. Oikeusasiamiehenä en voi puuttua siihen, miten viranomaisen tai tuomioistuimen on käyttänyt lakiin perustuvaa harkintavaltaa, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin.

3.4

Johtopäätös

Sosiaalivakuutukseen ja terveydenhuoltoon liittyvä voimassa oleva lainsäädäntö on tässä tapauksessa johtanut siihen, että hakija ei ole saanut työkyvyttömyysajalta sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa eikä tapaturmavakuutuslain mukaista korvausta, koska Kela ja Fennia eivät vakiintuneen käytäntönsä mukaan ole hyväksyneet lääkärin puhelimitse kirjoittamaa lääkärinlausuntoa riittäväksi ja luotettavaksi näyttöksi työkyvyttömyydestä. Niiden käsityksen mukaan lääkärin potilaan työkyvystä tekemän arvion tulee perustua lääkärin itsensä tekemiin kliinisiin tutkimushavaintoihin.

Hakija on siis jäänyt ilman niitä lakisääteisiä etuuksia, joilla turvataan perustoimeentuloa sosiaalisissa riskitilanteissa, mm. työkyvyttömyystilanteissa. Kyse on tällöin perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetystä oikeudesta perustoimeentulon turvaan. Lopputulosta ei voida pitää potilaan kannalta kohtuullisena.

Edellä todetun mukaisesti en ole kuitenkaan voinut todeta Kelan, Fennian tai myöskään terveyskeskuslääkärin tässä tapauksessa menetelleen asiassa lainvastaisesti. Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntö mahdollistaa eriävät tulkinnat.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella katsoin, että Fennia ja Kela ratkaisivat asian harkintavaltansa rajoissa. Käsitykseni mukaan lainsäädäntö ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että yksittäistapauksessa erityisistä syistä riittäväksi ja luotettavaksi näyttöksi potilaan työkyvyttömyydestä voidaan katsoa lääkärinlausunto, joka perustuu lääkärin puhelimitse tekemään potilaan taudinmäärittelyyn.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella katsoin edelleen, että terveyskeskuslääkäri oli voinut määrätä potilaalle sairausloman puhelimitse tekemänsä taudinmäärittelyn perusteella, koska hän oli selvityksessä kuvatulla tavalla hyvin perehtynyt potilaansa tilanteeseen.

seen ja tämän sairausloman tarpeeseen. Vaikka sairausloman määrittäminen puhelimitse on poikkeuksellinen lääkärin menettelytapa, se voi kuitenkin yksittäisen potilaan kohdalla olla erityisistä syistä perusteltua.

Totean tässä yhteydessä, että vaikka hoidon tarpeen arviointi ei ole sama asia kuin lääkärin suorittama taudinmäärittely, hoitotakuulainsäädäntö hyväksyy potilaan hoidon tarpeen arvioinnin puhelimitse.

Potilaan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta olenkin päättänyt tässä yhteydessä saattaa sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, olisiko sen tarpeellista antaa tarkempia määräyksiä tai ohjeita siitä, voiko ja milloin lääkäri määrätä potilaalle sairausloman puhelimitse.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen lainsäädännön mahdollisesta täsmentämistarpeesta sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni anonymisoituna.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä myös Fennialle ja Kelalle tiedoksi.