

30.6.2006

Dnro 2754/2/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

LÄÄKÄRIPULAN AJAKSI VAHVISTETUN TOIMINTAOHJEEN LAINMUKAISUUS

1
ASIA

Suoritin tarkastuksen Lappeenrannan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen 3.6.2004. Tuolloin tuli tietooni, että terveyskeskuksessa oli laadittu toimintaohje, jota oli tarkoitus noudattaa lääkärripulan aikana. Väestöä tuli 1.6.2004 päivättyjen toimintaohjeiden mukaan kohdella lääkärripulan aikana tasapuolisesti niin, että välttämättömät peruspalvelut turvataan niillekin, joiden omalääkäri on poissa tai virka on avoimena.

Toimintaohjeen ensimmäisessä kohdassa lueteltiin palvelut, jotka hoidettiin (lähes) entisessä laajuudessaan. Toisessa kohdassa mainittiin palvelut, jotka hoidettiin lääkärripulan aikana, mutta joita voitiin myöhemmin supistaa. Kolmas kohta koski palveluita, joita voitiin merkittävästi vähentää tai supistaa tai siirtää yksityisvastaanotolle.

Kolmannessa kohdassa mainittiin mm. yksityisvakuutukset, näppylöiden poistot ja T-todistukset ym. vastaavat todistukset.

2
SELVITYS

Pyysin Lappeenrannan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle terveyskeskuksen selvityksen siitä, millä perusteilla terveyskeskus oli toimintaohjeensa kolmannen kohdan mukaisesti katsonut voivansa merkittävästi vähentää tai supistaa tai siirtää yksityissektorille sellaisten potilaiden tarvitsemia palveluja, joilla oli yksityisvakuutus, jotka tulivat terveyskeskukseen näppylöiden poistoon ja jotka pyrkivät lääkärin vastaanotolle terveystodistuksen saamista varten. Pyysin lautakuntaa hankkimaan terveyskeskukselta selvityksen myös siitä, mitä toimintaohjeen ao. kohdassa tarkoitetaan ei-lakisääteisillä terveystarkastuksilla ja kosmeettisilla toimenpiteillä. Pyysin lautakuntaa antamaan asiassa myös oman lausuntonsa.

Tarkastuksen yhteydessä tietooni tuli myös, että terveyskeskuksessa oli laadittu lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden myöntämistä koskevat ohjeet. Pyysin lautakuntaa toimittamaan minulle ohjeiden lainmukaisuuden tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan sen johdosta oman

lausunnon.

Sosiaali- ja terveyslautakunta antoi pyydetyn lausuntonsa 7.12.2004.
Lausuntoon liittyi terveyskeskuksen johtavan lääkärin selvitys.

3

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisenvallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä säädetään tarkemmin kansanterveyslaissa (66/1972). Tapahtuma-aikana voimassa olleen 1 §:n mukaan kansanterveystyöllä tarkoitettiin laissa yksilöön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa terveydenhoitoa ja yksilön sairaanhoitoa sekä niihin liittyvää toimintaa, jonka tarkoituksena oli väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen. Kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävistä säädetään lain 14 ja 14 a §:ssä.

Kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä on nähdäkseni kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista tehtävistä, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava. Riittäviksi katsottavia palveluja ei useinkaan voida turvata asettamatta niitä etusijajärjestykseen. Etusijajärjestykseen asettamista on esimerkiksi potilaan ohjaaminen potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, jälj. potilaslaki) 4 §:n mukaisesti odottamaan hoitoa tai palvelujen järjestämisen ohjaaminen yleisillä suosituksilla. Palveluja etusijajärjestykseen asetettaessa on otettava huomioon sekä potilaslain 3 §:n syrjäntäkielto sekä velvollisuus yksilöllisesti selvittää potilaan terveydentila ja hänen siitä johtuva terveyspalvelujen tarpeensa.

Palvelujen järjestämistä koskevilla kunnan sisäisillä päätöksillä tai ohjeilla voidaan yhtenäistää hoitokäytäntöä ja niillä on siten tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Tämän vuoksi ne ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja. Tällaiset päätökset ja ohjeet voivat kuitenkin olla vain lain ja asetuksen säännöksiä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois kunnan terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuuden piiristä kansanterveystyöhön kuuluvaa lakisääteistä tehtävää. Siltä osin kuin päätökset tai ohjeet eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ne ovat lainsäädännön kanssa ristiriidassa.

Toimintaohje lääkäripulan aikana

Toimintaohjeen kolmas kohta koski siis palveluita, joita voitiin merkittävästi vähentää tai supistaa tai siirtää yksityisvastaanotolle.

Kolmannessa kohdassa mainittiin ensinnäkin yksityisvakuutukset. Kunnan

tulee kansanterveystyöhön kuuluvana tehtävänä järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan lääkärin suorittama tutkimus ja hänen antamansa tai valvomansa hoito ja lääkinnällinen kuntoutus (kansanterveyslain 14 §:n 1 mom. 2 kohta). Potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon (potilaslain 3 §). Potilaalla on oikeus valita, käyttääkö työterveyshuollon, yksityisen terveydenhuollon vai julkisen terveydenhuollon oikeus. Käsitykseni mukaan potilasta, jolla on yksityisvakuutus, ei voida tämän perusteella sulkea julkisen terveydenhuollon palveluiden ulkopuolelle.

Kolmannessa kohdassa mainittiin myös näppylöiden poistot ja kosmeettiset toimenpiteet.

Johtavan lääkärin antaman selvityksen mukaan näppylöiden poistot ovat yleensä ns. kosmeettista kirurgiaa. Kyseessä ovat erilaiset ihon muodosteimat, jotka potilaat haluavat poistaa muusta kuin lääketieteellisistä syistä. Tällaiset potilaat ohjataan pääsääntöisesti yksityissektorille. Jos epäillään esimerkiksi muutoksen pahanlaatuisuutta tai jos kyseessä on tulehtuma tai muu vastaava, ne hoidetaan terveyskeskuksessa. Mielestäni tämä on perusteltua ja lainmukaista menettelyä.

Kolmannessa kohdassa mainittiin vielä terveystodistukset ja ei-lakisääteiset terveystarkastukset.

Johtavan lääkärin mukaan ei-lakisääteisillä terveystarkastuksilla tarkoitetaan mm. sellaisiin lyhytaikaisiin sairauspoissaoloihin liittyviä todistuksia, jotka eivät muuten vaadi lääkärin tutkimusta tai hoitoa.

Eräässä tutkittavanani olleessa kantelussa oli kysymys terveyskeskuksen velvollisuudesta antaa lääkärintodistus, jonka potilas tarvitsi saadakseen työstään sairauslomaa sairautensa vuoksi. Totesin kanteluun antamassani päätöksessä (30.5.2005, dnro 554/4/04), että kysymys on sairauden hoitoon liittyvästä lääkärintodistuksesta, jonka antaminen edellyttää lääkärin suorittamaa tutkimusta. Tutkimus tehdään potilaan terveydentilan määrittämiseksi ja työkykyyn vaikuttavan sairauden toteamiseksi. Käsitykseni mukaan tällaisen lääkärintutkimuksen järjestäminen ja lääkärintodistuksen antaminen kuuluvat kunnan perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Tällöinkin totesin, että potilaalla on oikeus päättää, käyttääkö hän työterveyshuollon, yksityisen terveydenhuollon vai julkisen terveydenhuollon palveluita.

Kanteluun antamassani päätöksessä tarkastelin myös hoitoon liittymättömien todistusten eli ns. terveystodistusten kuulumista kunnan järjestämisvelvollisuuteen. Totesin, että terveystodistusten, kuten ajokorttitodistusten, antaminen on kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluva tehtävä.

Koska tämän tehtävän kuulumisesta kunnan järjestämisvelvollisuuteen oli kuitenkin esitetty erilaisia käsityksiä ja asiaa siis näytettiin pidettävän jossain määrin tulkinnanvaraisena, totesin, että kansanterveyslakia olisi tarpeen täsmentää tältä osin. Lainsäädännön täsmentäminen olisi omiaan turvaamaan

nykyistä paremmin ihmisten oikeuksia yhdenvertaisiin ja riittäviin terveyspalveluihin. Lainsäädännön täsmentäminen tässä suhteessa toteuttaa käsitykseni mukaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Tämän vuoksi tein 22.6.2004 valtioneuvostolle esityksen kansanterveyslain muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastasi esitykseeni 15.2.2005 seuraavasti.

"Kansallisessa terveyshankkeessa on käynnissä useita hankkeita, joissa yhtenä pääteemana on lääkärin ja muiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden työnjaon kehittäminen muun muassa todistuskäytännöissä. Tarkoituksena on vähentää laadittavien todistusten määrää ja siirtää todistusten laatimista lääkäreiltä muille terveydenhuollon ammattihenkilöille siinä määrin kuin se on mahdollista. Erityiskysymyksenä ministeriö selvittää lääkärin todistusten laadintaa perusterveydenhuollossa ja tavoitteena on vähentää lyhytkestoisten työkyvyttömyystodistusten laatimista.

Ministeriö on käynnistänyt terveydenhuollon lainsäädännön arvioinnin ja muutostarpeiden kartoittamisen. Tällä hetkellä on vireillä kansanterveyslain arviointi terveystodistuskäytäntöjen osalta ja lisäksi opiskelijaterveydenhuollon ja oppilashuollon/opiskelijahuollon osalta. Ministeriössä viimeistellään kansanterveyslain muuttamista vastaamaan paremmin nykyaikaista käsitystä kansanterveystyöstä ja terveyden edistämisestä. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevälistuntokaudella 2005.

Erikseen tullaan antamaan hallituksen esitys muista tarvittavista kansanterveyslain muutoksista. Lain täsmentäminen terveystodistusten osalta voi ministeriön mukaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kansanterveyslain 14 §:n 1 momenttiin lisätään uusi, terveystodistusten laatimista koskeva kohta."

Ministeriön ensiksi mainitsema hallituksen esitys (HE 96/2005) annettiin eduskunnalle 23.6.2005. Eduskunta hyväksyi kansanterveyslakiin ehdotetut muutokset (928/2005) 25.10.2005 ja ne tulivat voimaan 1.1.2006. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan esitys muista kansanterveyslakiin tarvittavista muutoksista tullaan antamaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2006.

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden myöntämistä koskevat ohjeet

Olen 5.6.2003 antanut päätöksen (dnro 1803/4/00) kanteluun, joka koski lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestämistä. Katsoin mm., että ohjeet, joilla rajoitetaan apuvälineiden lukumäärää, ovat lainsäädännön kanssa ristiriidassa, jos jotka eivät jätä tilaa palvelujen tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle.

Lappeenrannan terveyskeskuksen ohjeissa (17.5.2004) asetetut lukumäärät tukipohjallisille, kengänkorotuksille, ortopedisille jalkineille ja tukisukille ovat saadun selvityksen mukaan ohjeellisia siten, että niistä voidaan yksittäistapauksissa poiketa. Tämä olisi käsitykseni mukaan asianmukaista kirjata myös itse ohjeeseen. Ohje jättää siis mahdollisuuden palvelujen

tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle niin kuin laissa edellytetään.

Johtava lääkäri toteaa selvityksessään, että peruukkien kohdalla on keskusteltu siitä, onko kyseessä lääkinällisen kuntoutuksen apuväline.

Tämän johdosta totean, että sekä kansanterveyslaissa että erikoissairaanhoitolaissa korostetaan toimivan työnjaon merkitystä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tulee muodostaa toiminnallinen kokonaisuus (kansanterveyslain 27 § ja erikoissairaanhoitolain 10 ja 10 a §). Myös peruukkien myöntämiskäytäntö lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineinä olisi käsitykseni mukaan tarkoituksenmukaista sopia ao. sairaanhoitopiirin kanssa.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsitykset toimintaohjeen osittaisesta lainvastaisuudesta Lappeenrannan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon vastaisen varalle.

Pyydän lautakuntaa ilmoittamaan minulle 30.11.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni ovat antaneet aiheita.