

22.6.2004

2838/4/02 (ks. myös dnrot 1732/2/04 ja 1363/4/02)

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **TERVEYSKESKUKSEN KIELTÄYTYMINEN ANTAMASTA AJOKORTTITODISTUKSIA**

1  
KANTELU

A esitti 18.11.2002 päivä tyssä kirjeessään tyytymättömyytensä Kälviän terveysaseman menettelyyn, koska terveysasema kieltäytyi antamasta hänelle tieliikennelaissa tarkoitettua lääkärintodistusta hänen ajokyvystään.

- - -

3  
RATKAISU

3.1  
Hankitut selvitykset

### *Länsi-Suomen lääninhallituksen lausunto*

Lääninhallituksen käsityksen mukaan kansanterveyslain mukaista toimintaa on ajokortin saamisen tai voimassaolon edellytyksenä oleva lääkärin suorittama tutkimus, jolla pyritään löytämään ajokykyyn vaikuttavia sairauksia. Lääninhallitus toteaa lausunnossaan, että terveyspalveluissa joudutaan aina harkitsemaan palvelujen kiireellisyys. Palveluja etusijajärjestykseen asetettaessa on otettava huomioon sekä tasapuolisuus että velvollisuus yksilöllisesti selvittää potilaan palvelujen tarve.

Lääninhallituksen käsityksen mukaan terveyskeskus ei voi hallinnollisin päätöksin tai ylilääkärin toiminnallisella ohjauksella kieltäytyä kokonaan joistakin tehtävistä kuten esimerkiksi ajokorttitodistusten laadinnasta. Lääninhallitus toteaa, että terveysaseman byrokraattisen toiminnan vuoksi Kipon kohdalla jäi käyttämättä yksi vastaanottoaika ja hänen yksilölliset tarpeensa jäivät selvittämättä. Lääninhallituksen käsityksen mukaan terveyskeskus ei voi kieltäytyä ajokorttitodistusten laadinnasta siihen vetoamalla, että tehtävää ei olisi määrätty kansanterveyslaissa kunnan tehtäväksi.

### *Kokkolanseudun kansanterveystyön kuntayhtymän antamat selvitykset*

Kuntayhtymän johtavan ylilääkärin B:n antaman selvityksen mukaan kuntayhtymässä on ollut vakava lääkäripula 1990-luvun puolivälistä saakka. Tämä on pakottanut miettimään keinoja turvata kiireellistä sairaanhoitoa vaativien potilaiden pääsy vastaanotolle. Kuntayhtymässä on jouduttu pohtimaan hoidon priorisointia. Kuntayhtymässä on ollut jo vuosia käytäntönä,

ettei ajokorttitodistuksia kirjoiteta terveyskeskuslääkärin vastaanotolta. Johtavan ylilääkärin antamien ohjeiden mukaan asiakkaat, joilla on työhön liittyvä ajokorttitodistusasia, ohjataan ajanvarauksesta työterveyshuoltoon ja muut asiakkaat ohjataan yksityisten terveydenhuollon palvelujen piiriin ajokorttitodistuksen saamiseksi.

B:n mukaan A ei aikaa varatessaan kertonut syytä, jolloin hänelle ei voitu antaa tarpeellista informaatiota siitä, että ajokorttitodistuksia ei kirjoiteta terveyskeskuslääkärin vastaanotolta.

B:n mukaan kuntayhtymässä noudatettu käytäntö ei ole perustuslain vastaista. Hän perustelee käsitystään selvityksessään seuraavasti:

"Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Muun muassa terve yspalveluja on annettava siten, ettei ketään ilman hyväksyttävää perustetta aseteta muihin nähden eri asemaan muun muassa iän tai terveydentilan perusteella. Myös potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslain) 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus terveydentilansa edellyttämään laissa tarkoitettuun hyvään hoitoon ilman syrjintää. Potilaan terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen arvioinnin on perustuttava lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Riittäviksi katsottavia terveyspalveluita ei useinkaan voida turvata asettamatta terveydenhuollon toimintoja etusijajärjestykseen. Etusijajärjestykseen asettamista on esimerkiksi potilaan ohjaaminen potilaslain 4 §:n tarkoittamalla tavalla odottamaan hoitoa eli jonoon asettaminen tai hoitokäytäntöjen ja palvelujen antamisen ohjaaminen yleisillä suosituksilla, kuten tässä tapauksessa ajokorttiasioiden ohjaaminen yksityiselle sektorille."

Lääninhallituksen käsityksestä, jonka mukaan terveyskeskus ei voi kieltäytyä kirjoittamasta ajokorttitodistuksia, B toteaa selvityksessään, että potilaslain 3 §:n mukaan oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon on niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Hän jatkaa, että koska potilasryhmien välillä tehtävä etusijajärjestykseen asettaminen on hankalaa, yleiseksi käytännöksi on muodostunut hoitoon liittymättömien lääkärintodistusten kirjoittamisen rajoittaminen. Tällä tavalla toimien toteutuu hänen käsityksensä mukaan myös ihmisten välinen yhdenvertaisuus.

#### *Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto*

Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä Kälviän terveyskeskuksen menettelyä lainvastaisena. Ministeriö toteaa lausunnossaan, että kansanterveyslaissa ei ole nimenomaisesti mainittu kansanterveystyöhön kuuluvina velvollisuuksina lääkärintodistusten tai -lausuntojen antamista silloin, kun ne eivät liity välittömästi potilaan hoitoon. Ajokorttitarkastukset eivät siten kuulu nimenomaisen järjestämisvelvollisuuden piiriin.

Ministeriö toteaa kuitenkin liikenneturvallisuuden kannalta olevan perusteltua, että ajokorttiin liittyvän lääkärintarkastuksen tekee ja todistuksen ajokortista kirjoittaa sellainen (joko julkisen tai yksityisen sektorin) lääkäri, joka tuntee henkilön terveydentilan jo entuudestaan. Yhden käyntikerran perusteella lääkärin ei ole mahdollista arvioida esimerkiksi sydänsairauksien, huonossa tasapainossa olevan diabeteksen tai epilepsian vaikutusta henkilön ajokorttiin. Lausunnon anti jää ministeriön mukaan helposti riittämättömäksi ja sen tarkoitus

täyttämättä, jos todistuksen antaa potilasta tuntematon lääkäri eikä lausunnon perusteeksi hankita potilaan terve ydentilaa koskevia tietoja.

### 3.2

#### Oikeusohjeet

Kysymykseen tulevat oikeusohjeet ilmenevät päätöksen liitteestä.

### 3.3

#### Arviointia

#### 3.3.1

##### Terveyspalvelujen järjestäminen

##### *Kunnan velvollisuus järjestää palveluja*

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä (19 § 3 mom.). Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Julkisen vallan tulee lainsäädäntötoimin, voimavaroja myöntämällä ja toiminnan asianmukaisella järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät terveyspalvelut.

Perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä väestölle säädetään tarkemmin kansanterveystyössä. Kansanterveystyöllä tarkoitetaan laissa yksilön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa terveydenhoitoa ja yksilön sairaanhoitoa sekä niihin liittyvää toimintaa, jonka tarkoituksena on väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen (1 §). Kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee lain mukaan mm. ylläpitää terveysneuvontaa, johon luetaan kansanterveydellinen valistustyö ja kunnan asukkaiden yleisten terveystarkastusten järjestäminen, järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan lääkärin suorittama tutkimus ja hänen antamansa tai valvomansa hoito ja lääkinnällinen kuntoutus sekä järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen hammashoito, potilaan asuinpaikasta riippumatta (14 § 1 mom. 1, 2 ja 10 kohta).

Kunnan kansanterveystyön nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia, jollei lailla toisin säädetä. Suunnittelu- ja valtiosuustyön mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtiosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon (3 §). Lain mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa harjoittavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta (4 §). Hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (4 §).

##### *Suhde potilaslakiin*

Potilaslaki on yleislaki, jota sovelletaan potilaan asemaan ja oikeuksiin terveydenhuoltoa järjestettäessä, jollei muussa laissa toisin säädetä. Laki on muuta terveydenhuollon lainsäädäntöä täydentävä ja sen tarkoituksena on kehittää terveydenhuollon toimintojen laatua. Laki koskee potilaan oikeutta *hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon* ja tätä arvioitaessa tulee ottaa huomioon käytävissä olevat voimavarat. Sen sijaan potilaslain 3 §:n säännös ei kytke terveyden- ja sairaanhoidon *järjestämisvelvollisuutta* kulloinkin käytävissä oleviin voimavaroihin.

Potilaslaissa ei siis säädetä kunnan velvollisuudesta terveystalveluiden järjestämiseen, josta velvollisuudesta puolestaan säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Viimeksi mainittujen lakien mukaan hoitoa on järjestettävä siten, että kaikille järjestettävän kiireellisen hoidon lisäksi kunnan asukkaille tulee järjestää kunkin henkilön tarpeen mukainen sairaanhoito.

### *Potilaan oikeus saada palveluja*

Potilaan hoidon tarve on arvioitava hänen yksilöllisen tarpeensa mukaisesti sekä kiireellisissä että ei-kiireellisissä tapauksissa. Tarveperiaate käy ilmi potilaslaista: Potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon (3 §). Potilaan terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen arvioinnin tulee perustua lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Kansanterveyslain mukaan lääkäri tekee potilaan hoitoa koskevat päätökset (17 §). Ammattihenkilölain mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta (22 §).

Jos henkilölle ei voida heti antaa terveydenhuollon ammattihenkilön tarpeelliseksi katsomaa hoitoa, hänet on potilaslain mukaan hänen terveydentilastaan riippuen joko ohjattava odottamaan hoitoon pääsyä tai ohjattava taikka toimitettava hoitoon muualle, jossa hoitoa voidaan antaa. Jos hän joutuu odottamaan hoitoon pääsyä, hänelle on ilmoitettava viivytyksen syy ja arvioitu kesto (4 §).

Potilaita jonoon asetettaessa on otettava huomioon perustuslaissa ja potilaslaissa säädetty syrjinnän kielto ja velvollisuus yksilöllisesti selvittää potilaan terveydentila ja hänen siitä johtuva terveystalvelujen tarpeensa. Syrjinnän kielto hoitoratkaisuissa on keskeisen tärkeä perusoikeuksien toteutumiseen liittyvä terveydenhuollon oikeudenmukaisuuskysymys. Mikään muu priorisointi ei ole käsitykseni mukaan yksittäisissä hoitoratkaisuissa perusoikeusajattelumme eikä arvojemme mukaista kuin sairauteen, hoidon tarpeeseen ja hoidon vaikuttavuuteen kohdistuva.

### 3.3.2

#### Johtopäätös

#### 3.3.2.1

#### Ajokorttitodistukset ja kunnan järjestämisvelvollisuus

Kansanterveystyöllä tarkoitetaan kansanterveyslaissa yksilöön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa *terveydenhoitoa* ja yksilön *sairaanhoitoa* sekä

niihin liittyvää toimintaa, jonka tarkoituksena on väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen. Kansanterveyslain mukaisina kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee järjestää asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan mm. lääkärin suorittama tutkimus. Tieliikennelaissa tarkoitettulla lääkärintodistuksella ajokorttilupaa varten (jälj. ajokorttitodistus) henkilö osoittaa täyttävänsä ajo-oikeuden voimassaololle säädetyt terveysvaatimukset. Ajo-oikeutta koskevat terveysvaatimukset sisältyvät ajokorttiasetu kseen (845/1990). Ajokorttitodistuksen antaminen edellyttää lääkärin suorittamaa tutkimusta, joka tehdään potilaan terveydentilan määrittämiseksi ja jolla pyritään löytämään ajokykyyn vaikuttava sairaus tai vamma. Käsitykseni mukaan ajokorttilupaa varten tarvittavan lääkärintutkimuksen järjestäminen ja lääkärintodistuksen antaminen kuuluvat kunnan perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvollisuuteen.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön asettama Ajoterveys ja tiedonkulku – työryhmä totesi muistiossaan, että kansanterveyslain tarkoitus on turvata väestölle perusterveydenhuollon palvelut ja niihin sisältyy myös tarpeellisten terveystodistusten antaminen. Työryhmän mukaan ajokorttitarkastuksen tekeminen kuuluu henkilön terveydentilan tuntevalle lääkärille ja ajokyvyn arviointi on porrastettava asianmukaisesti niin, että perusterveydenhuollon lääkäri vastaa kokonaisarviosta. Työryhmä totesi, että kansanterveyslaissa ei ole nimenomaisesti mainittu kansanterveystyöhön kuuluvina velvollisuuksina juuri minkäänlaisten lääkärintodistusten tai -lausuntojen antamista silloin, kun ne eivät liity välittömästi potilaan hoitoon. Työryhmän käsityksen mukaan pelkästään sanamuotoihin perustuvan lain tulkinnan sijasta asiaa tulee tarkastella laajemmasta näkökulmasta. Terveyskeskusten ei siis tulisi ohjata henkilöitä ajokorttitarkastukseen yksityissektorille (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:11).

Tieliikennelakia on muutettu 1.9.2004 voimaan tulevalla lailla. Lain esitöissä todetaan, että esitykseen liittyy ajokyvyn arvioinnin kytkeminen osaksi yleistä terveydenhoitoa muutoinkin kuin ajokorttitarkastuksia tehtäessä ja että lääkäreiden tulee tehostaa ajoterveyden huomioon ottamista osana potilaan hoitoa (HE 104/2004 vp). Ajoterveysvalvonnan tehostamiseksi säädetään lain uudessa 73 a §:ssä lääkärin velvollisuudeksi toimittaa ajokorttiviranomaiselle arvio potilaan ajokyvystä salassapitovelvollisuuden estämättä.

### 3.3.2.2

#### Johtavan lääkärin antamien ohjeiden lainmukaisuus

Kunnallisten terveyspalvelujen järjestämistä koskevassa lainsäädännössä kuntien velvollisuuksista ei yleensä säädetä täsmällisesti. Tämä on käytännössä johtanut siihen, että palvelujen järjestämistavoissa ja sisällöissä on suuriakin eroja kuntien välillä. Kunnan järjestämistavastuulle kuuluvissa tehtävissä on nähdäkseni kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava. Luonnollisesti kunta voi, niin halutesaan, järjestää palveluita myös yli tämän velvoitteen.

Riittäviksi katsottavia terveyspalveluja ei useinkaan voida turvata asettamatta niitä etusijajärjestykseen. Etusijajärjestykseen asettamista on esimerkiksi potilaan ohjaaminen potilaslain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla odottamaan hoitoa tai palvelujen järjestämisen ohjaaminen yleisillä suosituksilla. Palveluja

etusijajärjestykseen asetettaessa on otettava huomioon sekä potilaslain 3 §:n syrjäntäkielto että velvollisuus yksilöllisesti selvittää potilaan terveydentila ja hänen siitä johtuva riittävien terveyspalvelujen tarpeensa. Myös terveystodistusten, kuten ajokorttitodistusten antamista koskevat palvelut voidaan siis asettaa etusijajärjestykseen. Tämä merkitsee sitä, että hoitoa tarvitsevat potilaat voidaan aina asettaa kiireellisyysjärjestyksessä etusijalle verrattuna esim. ajokorttitodistusta hakeviin.

Palvelujen järjestämistä koskevilla kunnan sisäisillä ohjeilla tai päätöksillä voidaan yhtenäistää hoitokäytäntöä ja niillä on siten tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Ne ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja. Korostan kuitenkin, että ohjeet ja päätökset voivat olla vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois kunnan terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuuden piiristä kansanterveystyöhön kuuluvaa lakisääteistä tehtävää, jollainen ajokorttitodistuksen antaminen ja sen edellyttämän lääkärin tutkimuksen järjestäminen käsitykseni mukaan on.

Saadun selvityksen mukaan Kokkolanseudun kansanterveystyön kuntayhtymässä on rajoitettu hoitoon liittymättömien lääkärintodistusten antamista ja jo vuosia on ollut käytäntönä, ettei ajokorttitodistuksia kirjoiteta terveyskeskuksen vastaanotolta. Kuntayhtymän johtavan ylilääkärin antamien ohjeiden mukaan asiakkaat, joilla on työhön liittyvä ajokorttitodistusasia, ohjataan ajanvarauksesta työterveyshuoltoon ja muut asiakkaat yksityisten terveydenhuollon palvelujen piiriin ajokorttitodistuksen saamiseksi.

Käsitykseni mukaan tällaiset ohjeet ovat lainvastaisia, koska niillä suljetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiristä kansanterveystyöhön kuuluva lakisääteinen tehtävä, tässä tapauksessa ajokorttitodistuksen antaminen ja sen edellyttämän lääkärin tutkimuksen järjestäminen.

Useissa maamme terveyskeskuksissa tulkitaan kansanterveyslakia ajokorttitodistusten osalta kuitenkin samalla tavoin kuin Kokkolanseudun kansanterveystyön kuntayhtymässä. Myös sosiaali- ja terveysministeriön näkemykset asiasta ovat vaihdelleet. Ministeriö katsoi 8.3.1995 Vaasan lääninhallitukselle osoittamassaan kirjeessä (nro 238/91/91), toisin kuin minulle nyt antamassaan lausunnossa, että ajokorttia varten tarvittavan lääkärintutkimuksen järjestäminen ja todistuksen antaminen kuuluu kunnan terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Myös sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella hoitoon pääsyn ja jononhallinnan toteuttamisohjeita, totesi muistiossaan ehdottaessaan hoitoon pääsyn enimmäisaikoja kansanterveyslakiin, että erilaisten todistusten saaminen ei sisältyisi näihin *määräaikoina* annettaviin palveluihin (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:33).

Käsitykseni mukaan ajokorttitodistuksen antamisessa ja siihen liittyvän lääkärintutkimuksen tekemisessä on kysymys kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta tehtävästä. Koska tämän tehtävän kuulumisesta kunnan järjestämisvelvollisuuteen on kuitenkin esitetty erilaisia käsityksiä ja asiaa siis näytetään pidettävän jossain määrin tulkinnanvaraisena, 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 turvaamisveloitetta. Tämän vuoksi olen päättänyt tehdä valtioneuvostolle esityksen kansanterveyslain muuttamiseksi.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen Kokkolanseudun kansanterveystyön kuntayhtymän johtavan ylilääkärin B:n tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan valtioneuvoston tietoon edellä esittämäni käsitykset kansanterveyslain täsmentämistarpeesta terveystodistusten antamisen osalta.

## **LIITE**

### *Terveyspalveluja koskevat perustuslain säännökset*

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että "nykyisistä tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon" (HE 309/1993 vp, s.69). Hallituksen esityksen mukaan säännöksellä turvataan jokaiselle suoraan perustuslakiin perustuva oikeus sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla taataan ihmisarvoisen elämän edellytykset (s. 69).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Hallituksen esityksen mukaan palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s.71).

Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (6 §). Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän, alkuperän, kielen, uskonnon, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Hallituksen esityksen mukaan säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Julkisen vallan on pyrittävä myös positiivisin toimenpitein edistämään yhdenvertaisuuden toteuttamista (HE 309/1993 vp, s. 42).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksen mukaan perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen,

menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla (HE 309/1993 vp, s.75). Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa. Keskeisiin keinoihin kuuluvat hallituksen esityksen mukaan perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (s. 75).

### *Kuntien asema*

#### Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat myös kunnat, ehdotuksella ei ole tarkoitettu muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia (HE 309/1993 vp, s.26).

Kuntien itsehallintoa turvaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/91). Peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väesön etujen mukaisesti. Peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset ovat viranomaisia sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotus lähtee siitä, että kunnille perusoikeusudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään (HE 309/1993 vp, s.26).

#### Kunnan tehtävät

Kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 2 §:ssä. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

#### Kunnan talous



Kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 65 §:ssä. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvio ssa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan (*alijäämän kattamisvelvollisuus*).

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

#### *Kuntien velvollisuus järjestää terveystalouksia*

Perussäännökset kuntien velvollisuudesta järjestää terveystalouksia sisältyvät kansanterveyslakiin (66/1972) ja erikoissairaanhoidolakiin (1062/1989). Kuntien näiden lakien nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei lailla toisin säädetä.

#### *Kansanterveyslain säännökset*

Kansanterveystyöllä tarkoitetaan yksilöön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa terveydenhoitoa ja yksilön sairaanhoitoa sekä niihin liittyvää toimintaa, jonka tarkoituksena on väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen (kansanterveyslain (66/1972) 1 §:n 1 momentti).

Kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin kansanterveyslaissa tai muutoin säädetään tai määrätään. Kunnat voivat yhdessä huolehtia kansanterveystyöstä perustamalla tätä tarkoitusta varten kuntayhtymän. Kunta voi toisen kunnan kanssa sopia myös siitä, että tämä hoitaa osan kansanterveystyön toiminnoista (kansanterveyslain 5 §).

Kansanterveystyöhön kuuluvista tehtävistä, joista kunnan tulee huolehtia, säädetään lain 14 ja 14 a §:ssä.

Lain 14 §:n mukaan kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee:

- 1) ylläpitää terveysneuvontaa, johon luetaan kansanterveydellinen valistustyö, raskauden ehkäisyneuvonta siihen sisältyen, ja kunnan asukkaiden yleisten terveystarkastusten järjestäminen;
- 2) järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan lääkärin suorittama tutkimus ja hänen antamansa tai valvomansa hoito ja lääkinnällinen kuntoutus;

2 a) ottaen huomioon, mitä mielenterveyslaissa on säädetty, järjestää kunnan asukkaiden tarvitsemat sellaiset mielenterveyspalvelut, jotka on tarkoituksenmukaista antaa terveyskeskuksessa;

3) huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä sekä järjestää ja ylläpitää lääkinnällinen pelastustoiminta sekä paikallisiin olosuhteisiin nähden tarvittava sairaankuljetusvalmius, lukuun ottamatta sairaankuljetukseen tarvittavien ilma-alusten sekä kelirikkelipoisten ja vastaavanlaisten erityiskulkuneuvojen hankintaa ja ylläpitoa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään;

4) ylläpitää hammashuoltoa, johon luetaan valistus- ja ehkäisytoiminta sekä kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito;

5) ylläpitää kouluterveydenhuoltoa, johon luetaan kunnassa sijaitsevien perusopetusta ja lukiokoulutusta antavien koulujen ja oppilaitosten terveydellisten olojen valvonta sekä niiden oppilaiden ja opiskelijoiden terveydenhoito sekä terveydentilan toteamista varten tarpeellinen erikoistutkimus, niin kuin viimeksi mainitusta asetuksella tarkemmin säädetään;

6) ylläpitää kunnan alueella sijaitsevien asetuksessa säädettävää muuta kuin 5 kohdassa tarkoitettua koulutusta järjestävien oppilaitosten opiskelijoille näiden kotipaikasta riippumatta opiskelijaterveydenhuoltoa, johon luetaan oppilaitosten terveydellisten olojen valvonta, opiskelijan terveydenhoito ja sairaanhoito sekä hammashuolto; yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden terveydenhoito ja sairaanhoito sekä hammashuolto voidaan kuitenkin kunnan suostumuksella järjestää myös muutoin sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymällä tavalla;

7) tuottaa kunnan alueella sijaitsevissa työ- ja toimipaikoissa työskenteleville työntekijöille työnantajan järjestettäväksi työterveyshuoltolain 12 §:ssä tai muissa säädöksissä säädettyjä ja niiden nojalla määrättyjä työterveyshuoltopalveluja;

8) järjestää kunnan alueella toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitettua työterveys huoltoa;

9) järjestää seulontaa ja muita joukkotarkastuksia siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään; sekä

10) järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen hammashoito, potilaan asuinpaikasta riippumatta.

Kunta on velvollinen määräämään terveyskeskuksen lääkärin antamaan poliisille virka-apua oikeuslääkeopillisen tutkimuksen suorittamiseksi elävän henkilön kliinisen tutkimuksen ja vainajan ulkonaisen ruumiintarkastuksen osalta. Kunta on lisäksi velvollinen määräämään terveyskeskuksen lääkärin antamaan vankeinhoitoviranomaisille virka-apua oikeuslääkeopillisen tutkimuksen suorittamiseksi elävän henkilön kliinisen tutkimuksen osalta rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 b §:n 2 momentissa ja tutkintavankeudesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa

tapauksissa. Samoin kunta on velvollinen määräämään terveyskeskuksen lääkärin toimimaan lääkärinä asevelvollisten tarkastuksissa kutsuntaviranomaisten pyydettyä sitä 6 §:n 1 momentissa tarkoitetulta toimielimeltä.

Kunnan tehtävänä on huolehtia 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun sairaanhoitoon kuuluvan lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä siltä osin kuin sitä ei ole säädetty kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. Lääkinnälliseen kuntoutukseen luetaan kuntouttavien hoitotoimenpiteiden lisäksi kuuluvaksi neuvonta, kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittävä tutkimus, apuvälinehuolto sekä sopeutumisvalmennus- ja ohjaustoiminta ja muut näihin rinnastettavat toiminnot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Mitä 3 momentissa on säädetty lääkinnällisestä kuntoutuksesta, ei kuitenkaan sovelleta apuvälineiden hankkimisesta, niiden käytön opetuksesta, huollosta ja uusimisesta aiheutuviin kustannuksiin, jos apuvälineen tarve perustuu tapaturmavakuutuslain, maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain, sotilasvammalain, liikennevakuutuslain tai näitä vastaavan aikaisemman lain mukaiseen vahinkoon tai ammattitautiin.

Kunnan asukkaalla tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Henkilön asuin- ja kotikunnalla tarkoitetaan kuntaa, jonka asukas hän on. Kansanterveyslain 14 a §:n mukaan sen lisäksi, mitä 14 §:ssä säädetään, kunnan, jonka tehtäväksi se asetuksella säädetään, tulee kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä: (3.8.1992/746)

1) ylläpitää merimiehille näiden kotipaikasta riippumatta merimiesterveysdenhuoltoa, johon kuuluu merimiehen terveydenhoito ja sairaanhoito sekä hammashuolto; sekä

2) tuottaa merimiehille varustamien sijaintipaikkakunnasta riippumatta työnantajan järjestettäväksi työterveyshuoltolain 12 §:ssä tai muissa säädöksissä säädettyjä ja niiden nojalla määrättyjä työterveyshuoltopalveluja.

Merimiehellä tarkoitetaan henkilöä, johon sovelletaan merimiehen lääkärintarkastuksesta annettua asetusta.

Kansanterveyslain 15 §:n mukaan kunnalla tulee olla terveyskeskus lain 14 §:n 1 momentin 1-8 kohdassa tarkoitettuja toimintoja varten.

Kunnan kansanterveyslain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei laissa toisin säädetä (kansanterveyslain 19 §).

*Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtiosuutta koskevat säännökset*

Lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (suunnittelu- ja valtiosuuslaki, 733/1992) sovelletaan niissä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, joita koskevista laeista on niin säädetty.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa harjoittavassa kuntayhtymässä; tai
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Lain 4 §:n 2 momentin mukaan myös toimintaa harjoittavaan kuntayhtymään sovelletaan, mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään kunnasta.

Hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (4 §:n 3 momentti).

#### *Asiakasmaksulain säännökset*

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalveluista annetun lain (asiakasmaksulaki, 734/1992) mukaan kunnallisista terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä.

Asiakasmaksulain 5 §:n 1 kohdan mukaan terveydenhuollon palveluista ovat maksuttomia kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 1–6 ja 9 kohdassa tarkoitetut palvelut ja hoitoon kuuluvat aineet lukuun ottamatta mm. lääkärin antamia todistuksia ja lausuntoja, jotka eivät liity hoitoon. Asiakasmaksuasetuksen (912/1992) 23 §:n mukaan lääkärin todistuksesta ja lausunnosta voidaan periä todistuksen ja lausunnon laadusta riippuen enintään 27 euroa. Maksua ei saa periä kansanterveystyössä hoitoon liittyvästä todistuksesta tai lausunnosta eikä koulu- tai opiskelijaterveydenhuollon yhteydessä kerättyihin tietoihin perustuvasta terveystodistuksesta (*nuorison terveystodistus*).

#### *Potilaslain säännökset*

Potilaan asemaan ja oikeuksiin terveyden- ja sairaanhoitoa järjestettäessä sovelletaan potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (potilaslaki, 785/1992), jollei muussa laissa toisin säädetä. Potilaalla tarkoitetaan terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttävää tai niiden kohteena olevaa henkilöä (1 §). Terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä palauttamiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä (2 §:n 2 kohta).

Potilaan oikeudesta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja siihen liittyvään kohteluun säädetään lain 3 §:ssä. Jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Potilaslain 4 §:ssä säädetään pääsystä hoitoon. Jos henkilölle ei voida heti antaa terveydenhuollon ammattihenkilön tarpeelliseksi katsomaa hoitoa, hänet on terveydentilasta riippuen joko ohjattava odottamaan hoitoon pääsyä tai ohjattava taikka toimitettava hoitoon muualle, jossa hoitoa voidaan antaa. Jos hän joutuu odottamaan hoitoon pääsyä, hänelle on ilmoitettava viivytyksen syy ja arvioitu kesto.

#### *Terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävät*

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (ammattihenkilölaki, 559/1994) 15 §:n 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. Terveydenhuollon ammattihenkilön tulee aina antaa kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle apua.

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

#### *Ajo-oikeuden haltijan terveydentilan valvonta*

Tieliikennelain (267/1981) 73 §:n (676/1990) 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvan ajo-oikeuden haltijan on toimitettava asuinpaikkansa poliisille lääkärin tai optikon antama todistus näkökyvystään kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hän on täyttänyt 45 vuotta. Kuorma-auton tai linja-auton ajo-oikeuden haltijan tai henkilöauton ammattiajoluvan haltijan on toimitettava lääkärintodistus asuinpaikkansa poliisille kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hän täyttää 50, 55, 60 tai 65 vuotta. Tässä momentissa tarkoitettua velvollisuutta ei kuitenkaan ole silloin, kun mainitun määräajan alkaessa on kulunut vähemmän kuin viisi vuotta ajo-oikeuden saamisesta tai ammattiajoluvan myöntämisestä, jonka yhteydessä on esitetty lääkärintodistus, tai lääkärintodistuksen esittämisestä muun vastaavan syyn johdosta.

Jos on syytä epäillä, ettei kuljettaja enää täytä ajokorttiluvan saamisen edellytyksenä olevia terveysvaatimuksia tai ettei hän terveydentilansa vuoksi enää kykene kuljettamaan turvallisesti sellaista ajoneuvoa, jonka ajo-oikeus hänellä on, poliisi voi määrätä hänet määräajassa toimittamaan uuden lääkärin- tai erikoislääkärintodistuksen tai suorittamaan uuden ajokokeen tai ajonäytteen (73 §:n 2 momentti).

Tieliikennelakia on muutettu 20.2.2004 annetulla lailla (113/2004), joka tulee voimaan 1.9.2004. Lailla muutettiin 73 §:ää ja lakiin lisättiin uusi 73 a § seuraavasti.

Suomessa vakinaisesti asuvan ajo-oikeuden haltijan on toimitettava

asuinpaikkansa poliisille lääkärin tai optikon antama *lausunto näkökykyä koskevien vaatimusten täyttymisestä* kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hän on täyttänyt 45 vuotta. Kuorma-auton tai linja-auton ajo-oikeuden haltijan tai henkilöauton ammattiajoluvan haltijan on toimitettava *lääkärlausunto terveysvaatimusten täyttymisestä* asuinpaikkansa poliisille kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hän täyttää 50, 55, 60 tai 65 vuotta. Tässä momentissa tarkoitettua velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos mainitun määräajan alkaessa on kulunut vähemmän kuin viisi vuotta *siitä, kun ajo-oikeuden haltijaa koskevien terveysvaatimusten täytyminen on osoitettu poliisille toimitetulla lääkärinlausunnolla muun syyn kuin tämän momentin mukaisen määräaikaistarkastuksen johdosta (73 §:n 1 momentti).*

Jos on syytä epäillä, ettei kuljettaja enää täytä ajokorttiluvan saamisen edellytyksenä olevia terveysvaatimuksia tai ettei hän terveydentilansa vuoksi enää kykene kuljettamaan turvallisesti sellaista ajoneuvoa, jonka ajo-oikeus hänellä on, poliisi voi määrätä hänet määrääjassa toimittamaan *lääkäri- tai erikoislääkärlausunnon terveysvaatimusten täyttymisestä taikka todistuksen uudesta ajokokeesta tai tutkinnon vastaanottajan ajonäytteen perusteella antaman lausunnon sairauden, vain tai vammaan vaikutuksista ajoneuvon kuljettamiseen ja sen hallintalaitteiden käyttöön (73 §:n 2 momentti).*

Lain uudessa 73 a §:ssä säädetään terveydentilaa koskevista ilmoituksista poliisille.