

16.5.2005

511/4/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

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

## **AJOKORTTITODISTUKSEN KIRJOITTAMINEN TERVEYSASEMALLA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 24.2.2004 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, voiko Helsingin kaupungin terveyskeskus (Haagan terveysasema) kieltäytyä antamasta lääkärintodistusta ajokorttiasiaa varten. Kysymyksessä oli tilanne, jossa isän oli tarkoitus antaa lapselleen opetusta ajo-oikeuden saamiseksi. Isää oli kehoitettu terveysasemalta kääntymään yksityisen sektorin palvelujen piiriin.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Helsingin kaupungin terveyskeskuksen antama selvitys

Saadusta selvityksestä ilmenee, että Helsingin kaupungin terveyslautakunta oli 16.4.2002 lääkäripulatilanteita varten päättänyt, että terveysasemilla luovutaan 1.5.2002 lukien kirjoittamasta hoitoon liittymättömiä lääkärintodistuksia. Tällainen oli mm. ajokorttitodistus. Potilaalla ei ole tällöin hoitoa edellyttävää sairautta, vaan lääkärin vastaanottoaika tarvitaan pelkästään todistuksen kirjoittamista varten. Jotta kuntalaisten tasapuolisen kohtelun vaatimus voi toteutua, todistusten kirjoittamisesta luovuttiin kaikilla terveysasemilla, ei ainoastaan niillä, joilta kulloinkin puuttuu lääkäreitä. Päätöksen mukaan ns. nuorison terveystodistus annetaan kuitenkin myös ajokorttia varten. Lautakunnan päätös oli ohjeistettu terveysasemille niin, että lääkärin vastaanottoaikaa ei anneta, jos vastaanotolle hakeutumisen ainoana perusteena on kyseisen todistuksen saaminen.

Helsingin kaupungin terveyskeskus totesi 31.3.2004 antamassaan selvityksessä mm. seuraavaa.

Läkärintodistuksen antamisesta kunnan terveyskeskuksen tehtävänä ei ole nimenomaisia säännöksiä kansanterveyslaissa eikä muuallakaan lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu asetus sisältää säännökset mm. hoitoon liittymättömistä lääkärintodistuksista perittävistä enimmäismaksuista, joten ko. tehtävän on katsottava kuuluvan kunnan terveyskeskuksen toimialaan.

Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta lääkärin vastaanottoajan varaamiseen hoitoon liittymättömän lääkärintodistuksen kirjoittamista varten tai todistuksen antamiseen jokaiselle, joka sitä haluaa, eikä kuntalaisilla ole ehdotonta oikeutta todistuksen saamiseen terveyskeskuksesta.

Lääkärintodistusten antamisen laajuus ratkaistaan kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen käytettävissä olevien voimavarojen sallimissa rajoissa. Päätös on tehty kunnalle kuuluvan harkintavallan nojalla eikä loukkaa kuntalaisten tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Terveyslautakunnalla on ollut lakiin perustuva oikeus priorisoida terveysasemapalvelunsa lääketieteellisen tarpeellisuuden perusteella niin, ettei sairauden hoitoon liittymättömiä ajokorttitodistuksia anneta.

Hallintoylilääkärin antaman lisäselvityksen mukaan Helsingin terveyslautakunta on 28.9.2004 muuttanut em. päätöstään siten, että ajokorttitodistuksia kirjoitetaan, kun se on mahdollista käyttäen tarkoitukseen muita kuin akuuttipotilaita varten varattuja sairaus- ja terveysneuvontavastaanoitoilta käyttämättä jääviä vastaanottoaikoja.

## 3.2

### Arviointia

#### 3.2.1

##### 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 kansanterveyslaissa (66/1972). Kansanterveystyöllä tarkoitetaan laissa yksilöön 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 kansanterveyslain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei lailla toisin säädetä. Suunnittelu- ja valtiosuuslain mukaan

kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon (3 §). Lain 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 (4 §:n 1 mom.). Mitä 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään kunnasta, sovelletaan myös suunnittelu- ja valtionosuuslaissa tarkoitettua toimintaa hoitavaan kuntayhtymään (4 §:n 2 mom.). 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 mom.).

### *Suhde potilaslakiin*

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/1992, 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 käytettävissä olevat voimavarat. Sen sijaan potilaslain 3 §:n säännös ei kytke terveyden- ja sairaanhoidon *järjestämisvelvollisuutta* kulloinkin käytettävissä 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 §). Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 559/1994) 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 (potilaslain 4 §:n 1 mom., sellaisena kuin se oli voimassa

tapahtuma-aikana).

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

### 3.2.2

#### Johtopäätös

##### 3.2.2.1

#### Ajokorttitodistukset ja kunnan järjestämisvelvollisuus

Kansanterveystyöllä tarkoitetaan kansanterveyslaissa yksilöön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa *terveydenhoitoa* ja yksilön *sairaanhoidoa* 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 ajokorttiasetukseen (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 tulleella lailla (113/2004). 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.

### 3.2.2.2

#### Helsingin kaupungin terveyskeskuksen menettelyn lainmukaisuus

Kunnallisten terveystalvelujen 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 järjestämistä vastuulle kuuluvissa tehtävissä on nähdäkseen kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava. Luonnollisesti kunta voi, niin halutessaan, järjestää palveluita myös yli tämän velvoitteen.

Riittäviksi katsottavia terveystalveluja ei useinkaan voida turvata asettamatta niitä etusijajärjestykseen. Etusijajärjestykseen asettamista on esimerkiksi potilaan ohjaaminen odottamaan hoitoa tai palvelujen järjestämisen ohjaaminen yleisillä suosituksilla. Palveluja etusijajärjestykseen asettaessa on otettava huomioon sekä potilaslain 3 §:n syrjäntäkielto että velvollisuus yksilöllisesti selvittää potilaan terveydentila ja hänen siitä johtuva riittävien terveystalvelujen tarpeensa. Myös terveystodistusten, kuten ajokorttitodistusten antamista koskevat palvelut voidaan siis asettaa etusijajärjestykseen. Tämä merkitsee sitä, että hoitoa tarvitsevat potilaat voidaan 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 terveystalvelujen järjestämistä velvollisuuden piiristä kansanterveystyöhön kuuluvaa lakisääteistä tehtävää, jollainen ajokorttitodistuksen antaminen ja sen edellyttämän lääkärin tutkimuksen järjestäminen käsitykseni mukaan on.

Helsingin kaupungin terveystalvelukunnan 16.4.2002 tekemän päätöksen mukaan lääkärin vastaanottoaika ei annettu sellaisten todistusten antamista varten, jotka eivät liity hoitoon (terveystodistukset). Käsitykseni mukaan tällainen päätös on lainvastainen, koska sillä suljetaan kunnan järjestämistä velvollisuuden piiristä kansanterveystyöhön kuuluva lakisääteinen tehtävä, tässä tapauksessa ajokorttitodistuksen antaminen ja sen edellyttämän lääkärin tutkimuksen tekeminen.

Suunnittelu- ja valtiosuuslain mukaan kunnalla tai kuntayhtymällä on vaihtoehtoisia tapoja järjestää terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävänsä, esimerkiksi ostamalla palvelut julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Tapahduma-aikaan voimassa olleessa lainsäädännössä ei ollut mielenterveysasetuksen 6 a §:ää lukuun ottamatta säädetty hoitoon pääsyn enimmäisajoista. Maaliskuun alusta 2005 voimaan tulleilla säännöksillä (kansanterveyslain 15 b § (855/2004) ja erikoissairaanhoidonlain 31 § (856/2004)) hoitoon pääsyn enimmäisajoista tarkoitetaan turvata sairauksien hoito. Erilaisten todistusten saaminen ei sen sijaan sisältyisi näihin enimmäisaikoina annettaviin palveluihin (HE 77/2004 vp).

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 terveystalouteihin. Lainsäädännön täsmentäminen tässä suhteessa toteuttaa käsitykseni mukaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Tämän vuoksi olen 22.6.2004 tehnyt valtioneuvostolle esityksen kansanterveyslain muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on esitykseeni 15.2.2005 antamassaan vastauksessa todennut, että 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. Eriyksiköiden ministeriö selvittää lääkärintodistusten laadintaa perusterveydenhuollossa ja tavoitteena on vähentää lyhytkestoisten työkyvyttömyystodistusten laatimista.

Ministeriö totesi vastauksessaan edelleen, että se 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 tarkoitettu 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.

4

## TOIMENPITEET

Helsingin kaupungin terveyslautakunnan 16.4.2002 tekemä päätös oli siis lainvastainen, koska sillä suljettiin kunnan järjestämisvelvollisuuden piiristä kansanterveystyöhön kuuluva lakisääteinen tehtävä, tässä tapauksessa

ajokorttitodistuksen antaminen ja sen edellyttämän lääkärin tutkimuksen tekeminen. Koska terveyslautakunta on 28.9.2004 kuitenkin muuttanut päätöstään edellä kuvatulla tavalla ja asiantila on siten ajokorttitodistusten osalta korjaantunut, tyydyn kiinnittämään Helsingin kaupungin terveyslautakunnan huomiota vastaisen varalle terveystalvelujen järjestämisvelvollisuuteen ja niiden asianmukaiseen etujärjestykseen asettamiseen.

Tässä tarkoituksessa lähetän Helsingin kaupungin terveys lautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.