

30.5.2005

554/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

SAIRAUŚLOMATODISTUSTEN ANTAMINEN TERVEYSKESKUKSESSA

1

KANTELU

Kantelijat (7 henk.) pyysivät 27.2.2004 päivä tyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Helsingin kaupunki tehnyt laittoman päätöksen, kun se on luopunut terveyskeskuslääkärin vastaanottoaikojen antamisesta sairauslomatodistusten kirjoittamista varten.

3

RATKAISU

3.1

Hankitut selvitykset

Helsingin kaupungin terveyskeskuksen 17.8.2004 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 todistus päätöksen mukaan on mm. sairauslomatodistus työnantajaa varten. Potilaan sairaus ei tällöin edellytä lääkärin hoitoa, vaan lääkärin vastaanottoaika tarvitaan pelkästään todistuksen kirjoittamista varten. Päätös koskee terveysasemia, ei keskitettyä terveyskeskuspäivystystä. Näin ollen työntekijät, jotka välttämättä tarvitsevat lääkärintodistuksen työnantajansa varten, saavat sen keskitetystä terveyskeskuspäivystyksestä. Lisäksi terveysasemilla terveydenhoitaja kirjoittaa työnantajaa varten tarvittavan sairauslomatodistuksen niissä tapauksissa, jolloin potilaan sairaus ei edellytä lääkärin hoitoa.

Sosiaali- ja terveysministeriön 28.9.2004 antama lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että se ei saamansa selvityksen perusteella pidä Helsingin terveyskeskuksen menettelyä lainvastaisena. Ministeriö katsoo, että terveyskeskus on riittävässä määrin pyrkinyt takaamaan kohtuulliset mahdollisuudet lääkärintodistuksen saamiseen sairauslomaa varten. Potilaan terveydentila ei vaarannu, vaikka hän ei saakaan

vastaanottoaikaa terveysasemalle pelkästään lääkärintodistuksen saamista varten.

Ministeriö toteaa, että 17.4.2003 annetussa hallituksen ohjelmassa mainitaan yhtenä tavoitteena valmistella lakiesitys, joka vähentää lyhytaikaisia sairauspoissaoloja koskevien lääkärintodistusten kirjoittamistyötä. Kansallisen terveysthankkeen eräänä osahankkeena on terveydenhuollon todistuskäytäntöjen järjeistämisen. Ministeriö selvittää lääkärintodistusten saamista perusterveydenhuollossa. Tavoitteena on kehittää siihen liittyvä menettelyä yhtenäiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi kaikkien osapuolten näkökulmasta.

3.2 Arviointia

3.2.1 Terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuus ja potilaan oikeus saada 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 valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei lailla toisin säädetä. Suunnittelu- ja valtionosuuslain mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon (3 §).

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 terveystalveluja määräytyy hänen hoidon tarpeensa perusteella. 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 §). Terveystalveluon ammattihenkilöistä annetun lain 559/1994) mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta (22 §).

3.2.2

Helsingin kaupungin terveystalveluksen menettely

Kunnallisten terveystalvelujen järjestämistä koskevassa lainsäädännössä kuntien velvollisuuksien sisällöstä ei yleensä säädetä täsmällisesti. Tämä on käytännössä johtanut siihen, että talvelujen järjestämistavoissa ja sisällöissä on suuriakin eroja kuntien välillä. Kunnan järjestämistalvelulle kuuluvissa tehtävissä on nähdäkseni kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista talveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava. Luonnollisesti kunta voi, niin halutessaan, järjestää talveluita myös yli tämän velvoitteen.

Terveystalvelujen 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 järjestämisvelvollisuuden piiristä kansanterveystalveluon kuuluva lakisäätöistä tehtävää.

Helsingin kaupungin terveystalvelukunnan 16.4.2002 tekemän päätöksen mukaan terveystalveluon vastuuhoitoa ei anneta sellaisten todistusten antamista varten, jotka eivät liity hoitoon. Tällaiseksi todistukseksi päätöksessä mainitaan esimerkiksi sairauslomatodistukset työntekijää varten.

Tällaista todistusta pyytävät ohjataan omaan työterveyshuoltoon tai muihin yksityisiin palveluihin.

Nyt tutkittavana olevassa kantelussa on kysymys lääkärintodistuksesta, jonka potilas tarvitsee saadakseen työstään sairauslomaa sairautensa vuoksi. Käsitykseni mukaan kysymys on sairauden hoitoon liittyvästä lääkärintodistuksesta, jonka antaminen edellyttää lääkärin suorittamaa tutkimusta. Tutkimus tehdään potilaan terveydentilan määrittämiseksi ja työkykyyn vaikuttavan sairauden toteuttamiseksi. Käsitykseni mukaan tällaisen lääkärintodistuksen järjestäminen ja lääkärintodistuksen antaminen kuuluvat kunnan perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Potilaalla itsellään on oikeus valita, käyttääkö hän työterveyshuollon, yksityisen terveydenhuollon vai julkisen terveydenhuollon palveluita.

Helsingin kaupungin terveystieteiden tutkimuskeskuksen antaman selvityksen mukaan terveyslautakunnan tekemä päätös koski vain terveysasemia, ei keskitettyä terveyskeskuspäivystystä. Selvityksen mukaan potilas, joka tarvitsee lääkärintodistuksen työnantajaansa varten, saa sen kuitenkin keskitetystä terveyskeskuspäivystyksestä. Terveystietokeskus on voinut harkintavaltaansa kuuluvana päättää, mistä sen toimintayksiköstä potilas voi saada tällaisen lääkärintodistuksen.

Kantelukirjoituksesta ei ilmene, että kantelijat olisivat olleet tietoisia siitä, että lääkärintodistuksen sairauslomaa varten voi saada keskitetystä terveyskeskuspäivystyksestä. Hallintolakia (434/2003) sovelletaan myös terveyspalvelujen antamiseen. Lain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteesta ja 8 §:n neuvontavelvollisuudesta johtuu käsitykseni mukaan, että terveysasemalle hakeutunutta potilasta ohjataan tällaisessa tilanteessa oikeaan paikkaan kyseistä terveyspalvelua saamaan.

Mitä tulee hoitoon liittymättömien todistusten, ns. terveystodistusten kuulumisesta kunnan järjestämisvelvollisuuteen, toteutan seuraavan. Olen jo ajokorttitodistuksen antamista koskevien useiden kanteluiden johdosta antamissani päätöksissä katsonut, että terveystodistusten, kuten ajokorttitodistusten, antaminen on kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluva tehtävä.

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 turvaamisvelvoitetta. Tämän vuoksi tein 22.6.2004 tehnyt valtioneuvostolle esityksen kansanterveyslain muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi esitykseeni 15.2.2005 antamassaan vastauksessa, että kansallisessa terveystodistuskäytännössä 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 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 tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 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

Koska Helsingin kaupungin terveyskeskus ei ole saadun selvityksen mukaan sulkenut sairauslomatoimistusten antamista järjestämisvelvollisuutensa ulkopuolelle, asia ei anna puoleltani aihetta toimenpiteisiin. Saatan kuitenkin terveyskeskuksen tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuudesta lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.