

22.4.2003

843/4/01

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

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

## **ERIKOISSAIRAANHOIDON RAJOITTAMINEN KARJAAN KAUPUNGISSA VUONNA 2001**

1

### **KANTELU**

A arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 12.3.2001 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Karjaan kaupungin perusturvalautakunnan tekemää päätöstä rajoittaa kaupungin asukkaiden erikoissairaanhoidon vuonna 2001.

Karjaan kaupungin perusturvalautakunta oli tehnyt 25.1.2001 päätöksen, jonka mukaan kaupunki ei vuonna 2001 maksa ei-kiireellisiä leikkauksia. Tällaisina leikkauksina päätöksessä mainittiin suonikohjut, peräpukamat, nielurisat, sterilisaatiot, vaivasenluut yms. varvasleikkaukset, nivustyrät, kaikki kosmeettiset leikkaukset, nenän väliseinän leikkaukset, jne. Päätös koski myös ns. yksityis/erikoismaksuluokan potilaita.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi 10.5.2001 lausunnon, johon liittyi Karjaan kaupunginhallituksen 3.5.2001 antama selvitys. Lausunto ja selvitys ovat tämän päätöksen liitteinä.

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Etelä-Suomen lääninhallituksen päätös**

Etelä-Suomen lääninhallitus otti 27.2.2001 omasta aloitteestaan tutkittavakseen kantelussa tarkoitetun Karjaan kaupungin perusturvalautakunnan päätöksen.

Lääninhallitukselle 12.3.2001 antamassaan selvityksessä Karjaan kaupunginhallitus totesi 25.1.2001 tehdyn päätöksen merkitsevän sitä, että 1.3.2001 lukien Karjaan terveyskeskuksesta ei olisi saanut lähetettä päätöksessä tarkoitettuihin ei-kiireellisiin leikkauksiin. Selvityksen mukaan leikkauksen tarpeellisuuden arvioi potilaan omalääkäri terveyskeskuksessa. Muualta, kuten yksityislääkäreiltä tai työterveyshuollosta saadut lähetteet tuli palauttaa sairaalasta Karjaan kaupungin ylilääkäriin arvioitaviksi.

Lääninhallitus antoi asiassa päätöksensä 28.3.2001. Lääninhallitus totesi, että yksittäisten kuntalaisten tarvitsemat palvelut tulee tuottaa lakien ja asetusten mukaisesti. Se katsoi, että

Karjaan kaupungin perusturvalautakunta oli rajoituksia asettaessaan poikennut yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta.

Lääninhallitus totesi päätöksessään myös mm. seuraavaa. Kunnan on vastattava tarpeellisen erikoissairaanhoidon järjestämisestä myös ei-kiireellisen hoidon osalta. Laillistetun lääkärin oikeutta tarpeellisen lähetteen laatimiseen ei voi rajoittaa, vaan tarpeellista erikoissairaanhoidoa edellyttävien potilaiden läheteet on kirjoitettava viipymättä ja ohjattava suoraan erikoissairaanhoidosta vastaavaan sairaalaan hoidon tarpeen arvioimiseksi. Erikoissairaanhoidon aloittamisesta päättää sairaalan ylilääkäri johtavan lääkärin antamien ohjeiden mukaisesti. Jos potilas joutuu odottamaan hoitoa, hänelle on ilmoitettava syy ja arvioitu kesto.

Lääninhallitus kehotti perusturvalautakuntaa valmistelemaan uudelleen tekemänsä päätöksen. Perusturvalautakunta päätti 5.4.2001 palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi lääninhallituksen päätöksen mukaisesti. Perusturvalautakunta päätti 3.5.2001, että realistisen tilauksen/sopimuksen tekeminen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa vuodelle 2002 on äärimmäisen tärkeää eli Karjaa ei saa alibudjetoida tarvetta. Lisäksi se totesi päätöksessään mm. että, kaupunki sallii kaikkien laillistettujen lääkäreiden antaa läheteitä erikoissairaanhoidon vaivan laadusta riippumatta ja että kaikki lääkärit saavat siis lähettää potilaita Karjaalta erikoissairaanhoidon, myös ei-kiireellisiä tapauksia. Perusturvalautakunta totesi vielä, että sen 25.1.2001 tekemä päätös perutaan niiltä osin, joihin lääninhallitus oli ottanut kantaa.

### 3.2

#### Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan, että Karjaan perusturvalautakunnan otettua säästöpäätöksensä uudelleen valmisteltavaksi lääninhallituksen ohjeiden mukaisesti, kantelun kohteena ollut päätös ei antanut tuossa vaiheessa aihetta enempisiin toimenpiteisiin.

Ministeriö kuitenkin totesi lausunnossaan erikoissairaanhoidon kustannusten säästöistä ja niiden toteuttamistavoista yleisesti mm. seuraavaa. Säästöpäätöksistä huolimatta perustuslain 19 §:n sekä kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain edellyttämistä riittävästä terveys palveluista tulee huolehtia. Koska yksittäisten sairauksien vaikeusaste ja hoidon kiireellisyys vaihtelevat huomattavasti, voi päätös, jonka mukaan joidenkin nimettyjen sairauksien hoitoa ei järjestetä lainkaan, olla yksittäistapauksessa selvästi ristiriidassa perustuslain ja muun lainsäädännön kanssa. Tämän vuoksi sellaiset päätökset, joiden perusteella jonkin määrätyn sairauden tai vamman hoitoa ei järjestetä lainkaan, ovat voimassa olevien säännösten vastaisia.

Ministeriö totesi vielä olevan hyväksyttävää ja jopa toivottavaa, että säästöt ja niiden kohdentaminen perustuvat poliittiseen päätöksentekoon siltä osin kuin tämä on mahdollista. Päätösten pitää kuitenkin olla sopusoinnussa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi ilman lääketieteellistä perustetta tehtävät kosmeettiset leikkaukset voi hyvinkin jättää kunnan kustannusvastuun ulkopuolelle. Tehtävät päätökset eivät kuitenkaan saa rajoittaa terveydenhuoltohenkilöstön harkintavaltaa siten, että potilaan kannalta välttämättömiä hoitoja jätettäisiin kokonaan antamatta.

### 3.3

#### Kannanotto

Omana kannanottonani totean asiassa seuraavan.

### *Erikoissairaanhoidon järjestämisvelvollisuus*

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Kunnan velvollisuudesta järjestää erikoissairaanhoidon palveluja säädetään erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989).

Erikoissairaanhoidolla tarkoitetaan lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisia sairauden ehkäisyyn, tutkimiseen, hoitoon, lääkinnälliseen pelastustoimintaan sekä lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja (erikoissairaanhoidolain 1 §:n 2 momentti).

Kunnan, joka on kotikuntalain (201/1994) mukaan henkilön kotikunta, on huolehdittava siitä, että henkilö saa erikoissairaanhoidolain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettun tarpeellisen erikoissairaanhoidon erikoissairaanhoidolain mukaisesti. Tämän velvoitteen mukaisen erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaan hoitopiiriin kuntayhtymään.

### *Oikeus erikoissairaanhoidon palveluihin*

Kunnan asukkaalle on siis erikoissairaanhoidolain mukaisesti järjestettävä hänen tarvitsemansa erikoissairaanhoido.

Potilaan hoidon tarve tulee arvioida hänen yksilöllisen tarpeensa mukaisesti sekä kiireellisissä että ei-kiireellisissä tapauksissa. Tarveperiaate käy ilmi lainsäädännöstä: Erikoissairaanhoidolain mukaan potilaan tulee saada tarpeellinen erikoissairaanhoido (erikoissairaanhoidolain 3 §), potilaslain mukaan potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen *terveydentilansa edellyttämään* terveyden- ja sairaanhoitoon (potilaslain 3 §). Potilaan terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen arvioinnin on perustuttava lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Näke myös yksilöllisestä hoidon tarpeen arvioinnista terveystalvelujen saannin lähtökohtana ilmenee myös korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisesta ratkaisukäytännöstä (esim. KHO:2002:21 ja 2002:43).

Erikoissairaanhoidolain mukaan lääkäri tekee potilaan hoitoa koskevat päätökset (erikoissairaanhoidolain 31-33 §). Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (jälj. ammattihenkilölaki, (559/1994) 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jälj. potilaslaki, 785/1992) mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (potilaslain 6 §:n 1 momentti).

Jos henkilölle ei voida heti antaa terveydenhuollon ammattihenkilön tarpeelliseksi katsomaa hoitoa, hänet on potilaslain mukaan terveydentilasta riippuen joko ohjattava odottamaan hoitoon pääsyä tai ohjattava taikka toimittava hoitoon muualle, jossa hoitoa voidaan antaa. Jos hän joutuu odottamaan hoitoon pääsyä, hänelle on ilmoitettava viivytyksen syy ja arvioitu kesto (potilaslain 4 §:n 1 momentti).

Potilaita jonoon asetettaessa on otettava huomioon perustuslain 6 §:ssä ja potilaslain 3 §:n 1 momentissa 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 sairauten, hoidon tarpeeseen ja hoidon vaikuttavuuteen kohdistuva.

Henkilön ollessa kiireellisen hoidon tarpeessa, kuntien ylläpitämän terveydenhuoltojärjestelmän on aina annettava hoitoa henkilön kotikunnasta riippumatta. Myös kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia antamaan apua kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle (erikoissairaanhoidon lain 30 §:n 2 momentti ja 31 §, ammattihenkilö lain 15 §:n 3 momentti). Kiireellisen hoidon tilanteissa ei siis ensin selvitetä, mikä kunta on viime kädessä velvollinen hoidon kustantamaan vaan hoitoa annetaan hoidon tarpeen mukaisesti. Kiireellisen hoidon erityisasema johtuu hoidon tarpeen välittömyydestä. Kiireellisen hoidon tarpeessa olevaa potilasta ei voida siirtää kotikunnan mukaan määräytyvään terveydenhuollon toimintayksikköön eikä häntä voida asettaa jonoon odottamaan hoitoon pääsyä. Tällainen potilas ei myöskään tarvitse lähetettyä erikoissairaanhoidon.

### *Palvelujen järjestämistä koskevat sisäiset päätökset*

Kunnallisten terveysten palvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö on ns. puitelainsäädäntöä, jossa kuntien velvollisuuksista ei yleensä säädetä täsmällisesti. Puitelainsäädäntö on käytännössä johtanut siihen, että palvelujen järjestämistavoissa ja sisällöissä on suuriakin eroja kuntien välillä. Kunnan järjestämistä vastuulle kuuluvissa tehtävissä on nähdäkseni kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava. Luonnollisesti kunta voi, niin halutessaan, järjestää palveluita myös yli tämän velvoitteen.

Palveluja järjestäessään kuntien tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös kuten muutkin perusoikeussäännökset. Harkintavaltaa on perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuen käytettävä niin, että kunnan asukkaat saavat ainakin terveydenhuollon perusturvaan kuuluvia palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan. Näiden perusteiden tulee olla hyväksyttävissä, ennalta tiedossa ja kohdistua kaikkiin samalla tavoin.

Palvelujen järjestämistä koskevilla kunnan sisäisillä päätöksillä voidaan yhtenäistää käytäntöä ja niillä on siten tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Tämän vuoksi ne ovat lähtökohtaisesti perusteltuja ja tarpeellisia. Korostan kuitenkin tässä yhteydessä, että päätökset voivat olla vain lain ja asetuksen säännöksiä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta laissa tai asetuksessa turvattuihin oikeuksiin.

Siltä osin kuin päätökset eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ne ovat ristiriidassa edellä todetun lainsäädännön kanssa. Käsitykseni mukaan päätökset, joilla etukäteen suljetaan esimerkiksi erikoissairaanhoidon palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjen sairauksien hoitaminen tai määrättyt lääketieteelliset toimenpiteet, ovat lainvastaisia.

Tämän vuoksi Karjaan kaupungin perusturvalautakunnan 25.1.2001 tekemä päätös erikoissairaanhoidon säästöistä oli käsitykseni mukaan lainvastainen.

Etelä-Suomen lääninhallituksen tehtäviin ja toimivaltaan on lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n 2 momentin ja erikoissairaanhoidonlain 5 §:n 2 momentin nojalla kuulunut valvoa Karjaan kaupungin perusturvalautakunnan tekemän päätöksen lain- ja asianmukaisuutta. Lääninhallituksen toimien johdosta Karjaan kaupungin perusturvalautakunta tekikin 3.5.2001 asiassa uuden päätöksen ja peruutti samalla 25.1.2001 tekemänsä päätöksen erikoissairaanhoidon säästöistä.

Karjaan kaupungin perusturvalautakunta on siis sittemmin peruuttanut päätöksensä ja tehnyt asiassa uuden lainmukaisen päätöksen. Asia on näin ollen tullut korjatuksi. Tämän vuoksi se ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan Karjaan kaupungin kaupunginhallituksen ja perusturvalautakunnan tietoon edellä esittämäni kädystykset kunnan velvollisuudesta huolehtia siitä, että sen asukkaat saavat tarpeellisen erikoissairaanhoidon erikoissairaanhoidon mukaisesti.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.