



ASIA Muutoksenhakuohjaus terveydenhuollon asiakasmaksulaskuissa

KANTELU

Kantelija arvostelee 9.6.2018 päivätyssä kantelussaan Satakunnan sairaanhoitopiirin menettelyä, koska sairaanhoitopiirin hänelle osoittamissa asiakasmaksua koskevissa laskuissa ei ollut muutoksenhakuohjausta. Lisäksi kantelija pyytää tutkimaan, olisiko sairaanhoitopiirin tullut käsitellä hänen piirille osoittamansa maksuvapautushakemus laskuista tehtynä oikaisuvaatimuksena.

SELVITYS

Satakunnan sairaanhoitopiiri on antanut 17.8.2018 päivätyyn selvitykseen, joka toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen mukana.

RATKAISU

Arviointi

1 Muutoksenhakuohjaus

Kantelijan kantelun liitteenä on kaksi Satakunnan sairaanhoitopiirin hänelle osoittamaa laskua (9. ja 14.5.2018), joista ilmenevien maksujen laskutusperusteena oli lääkärintodistuksesta ja -lausunnosta perittävät palkkiot. Laskuista ei ilmene, että niihin olisi mahdollista hakea muutosta.

Satakunnan sairaanhoitopiiri on selvityksessään todennut, että sairaanhoitopiirin potilaslaskuissa ei kantelussa tarkoitettuna ajankohtana ollut muutoksenhakuohjausta. Laskuista ilmenivät kuitenkin puhelinnumerot, joihin soittamalla saattoi tehdä huomautuksen laskusta. Selvityksen mukaan potilasmaksutoimistosta ohjeistetaan suullisen tai kirjallisen yhteydenoton yhteydessä, kuinka kirjallisen oikaisuvaatimuksen voi tehdä.

Selvityksessä on todettu, että sairaanhoitopiirin laskupohjaan ei teknisistä syistä ole mahdollista saada enempää tekstikenttiä eikä siten myöskään muutoksenhakuohjausta. Selvityksen mukaan sairaanhoitopiiri oli selvityksenantohetkellä siirtymässä sähköiseen laskutukseen ja tarkoitus oli, että samassa yhteydessä uudistettaviin laskupohjiin tullaan lisäämään muutoksenhakuohjaus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 15 §:n 1 momentin mukaan maksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimus tehdään sille toimielimelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolain 46 §:n 1 momentin mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lukuun sisältyvän lain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 7 §:ssä on kysymys hallinnon palveluperiaatteesta ja säännös korostaa asiakasnäkökulmaa hallinnon palveluja järjestettäessä. Lain 8 § täydentää säännöstä viranomaiselle asetetulla neuvontavelvoitteella.

Asiakasmaksulain perusteella määrättävä maksu voi olla joko kaikille saman suuruinen (tasamaksu) tai palvelun käyttäjän maksukyvyn mukaan määräytyvä maksu (tulosidonnainen maksu). Silloin kun asiakasmaksu on tasamaksu, joka pohjautuu palvelun järjestäjän maksuista tekemään yleiseen päätökseen, ei maksusta tehdä varsinaista päätöstä, vaan maksusta ainoastaan toimitetaan asiakkaalle lasku. Käytävissä olevien tietojen perusteella kantelijalle osoitetuissa laskuissa oli kysymys tasamaksuista, jotka perustuivat sairaanhoitopiirin yhtymähallituksen tekemään taksapäätökseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on päätöksessään OKV/2105/1/2013 käsitellyt terveydenhuollon asiakasmaksun määräämistä ja muutoksenhakua siihen. Hän viittasi päätöksessään sosiaali- ja terveysministeriön eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltävänä olleessa asiassa Dnro 3418/4/05 antamaan vastaukseen, jossa ministeriö totesi tuolloin voimassa olleen lain tarkoituksena olleen, että sosiaali- ja terveystalvelujen käyttäjä voi aina saattaa palvelusta hänelle aiheutuvan maksun oikeellisuuden selvitettäväksi laissa säädetyllä tavalla riippumatta siitä, onko kysymys tulosidonnaisesta maksusta vai tasamaksusta. Ministeriön näkemyksen mukaan palvelujen käyttäjiä tulisi hyvän hallintotavan mukaisesti aina informoida mahdollisuudesta hakea muutosta palvelumaksuun. Ministeriö katsoi tuolloin, että palvelujen käyttäjien oikeusturvaa edistäisi, jos lainsäädännössä olisi tarkemmin säännelty maksusta ja muutoksenhakumahdollisuudesta ilmoittamisesta ja niihin liittyvistä menettelyistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto on annettu ennen asiakasmaksulain 15 §:n muuttamista nykyisin voimassa olevan sisältöiseksi. Ennen 1.1.2016 voimaan tullutta muutosta asiakasmaksulain 15 §:n 1 ja 2 momentin mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saanut hakea valittamalla muutosta. Jos maksuvelvollinen oli tyytymätön 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen, hänellä oli oikeus saattaa terveyskeskuksen järjestämästä palvelusta perittävää maksua koskeva päätös kansanterveyslain 6 §:ssä tarkoitettun toimielimen käsiteltäväksi sekä sairaanhoitopiiriin järjestämästä erikoissairaanhoidosta perittävää maksua koskeva päätös sen toimielimen päätettäväksi, jonka alainen päätöksen tehnyt viranhaltija oli.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi edellä mainitussa päätöksessään, että esimerkiksi terveyskeskuksen käynti- ja hoitopäivämaksua koskevan tasamaksun määräämisestä ei yleensä anneta erillistä yksilöityä päätöstä. Hänen mukaansa muutoksenhakuoikeuden käyttäminen kuitenkin lähtökohtaisesti edellyttää, että maksun määräämisestä on kirjallinen dokumentaatio. Edelleen hän katsoi, että viranomaisella on velvollisuus neuvoa asiakasta mahdollisuudesta muutoksenhakuun samoin kuin maksua koskevan yksilöidyn päätöksen saamisesta tarvittaessa ja kyseinen ohjaus on mahdollista antaa esimerkiksi asiakkaalle toimitettavan laskun yhteydessä silloin, kun maksusta ei tehdä erillistä päätöstä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tuolloin voimassa olleet asiakasmaksulain muutoksenhakua koskevat säännökset olivat epäselvät siltä osin kuin kysymys ei ollut viranhaltijan tekemästä maksua koskevasta päätöksestä. Hän katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta oli syytä arvioida asiakasmaksulain muutoksenhakua koskevien säännösten selkeyttämisen tarvetta ja/tai sitä, onko asiaa koskeva ohjaus riittävää. Apulaisoikeuskanslerin sijainen toimitti päätöksensä tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle edellä mainittujen seikkojen arvioimiseksi ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi oikeuskanslerinvirastolle 23.11.2015 antamassaan vastauksessa, että asiakasmaksulainsäädännön muutoksenhakusäännöksen epäselvyys ei ole omiaan edistämään asiakkaiden oikeusturvaa ja hyvää hallintoa ja tilanteen selkeyttämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö aikoi valmistella sopivan tavan hallinnolliseen ohjaukseen siitä, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon maksut ovat muutoksenhakukelpoisia ja että tästä muutoksenhakuoikeudesta tulee kertoa asiakkaalle myös tasasuuruisten maksujen yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi edellä mainitussa päätöksessään tuolloin voimassa olevan lainsäädännön perusteella olleen epäselvää, milloin maksuasiassa on annettava kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen ja hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, onko lainsäädäntöä tältä osin syytä täsmentää.

Asiakasmaksulain 15 §:n säännös muutoksenhausta on 1.1.2016 voimaan tulleesta muutoksesta huolimatta epäselvä, koska sanamuotonsa mukaisesti se säätelee muutoksenhakua niissä tilanteissa, joissa maksusta on tehty päätös. Kuitenkin tarkoitus asiaa koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaavan sosiaali- ja terveysministeriönkin mukaan on, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon maksut ovat muutoksenhakukelpoisia riippumatta siitä, ovatko ne tasamaksuja vai tulosisidonnaisia maksuja.

Yhdyn tähän näkemykseen. Summaarisesta luonteestaan huolimatta myös tasamaksun määrääminen merkitsee tosiasiallista asiaratkaisua, jossa maksun määrääjä esimerkiksi arvioi las-
kutettavan palvelun taksanmukaisuutta ja asiakkaan maksuvelvollisuuden syntymistä.

Asiakasmaksulain 15 §:n säännös voi kuitenkin edelleen aiheuttaa epäselvyyttä paitsi terveydenhuollon asiakkaille heidän oikeuksistaan myös viranomaisille muutoksenhakuohjauksen antamisessa, koska säännöksen voi sen sanamuodon mukaan tulkita myös siten, että muutoksenhakuoikeus koskee ainoastaan niitä lähinnä tulosidonnaisia maksuja, joista tehdään päätös sitä erikseen pyytämättä.

Satakunnan sairaanhoitopiirin tiedossa ei sen antaman selvityksen mukaan ole, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö olisi antanut asiassa uutta ohjausta.

Kantelijalle toimitetuissa laskuissa oli käytettävissä olevan selvityksen perusteella kysymys sairaanhoitopiirin yhtymähallituksen päättämän taksan mukaisista tasamaksuista. Kantelijalle osoitetuista maksuista ei siten ole tehty yksilöityjä päätöksiä. Laskuista ilmeni, että laskuja koskevista huomautuksista voi soittaa tiettyinä aikoina laskussa mainittuihin puhelinnumeroihin, mutta niistä ei ilmennyt, että maksuihin voi hakea muutosta eikä niissä ollut ohjeita muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä.

Asiakkaan oikeuksien näkökulmasta ei ole riittävää, että asiakas saa tiedon muutoksenhakuoikeudesta ja ohjausta muutoksenhakuun vasta ottamalla yhteyttä laskun lähettäjään. Lähtökohdista hallinnossa on, että muutoksenhakuoikeudesta on asianosaiselle ilmoitettava. Katsonkin, että muutoksenhakuoikeuden ja sen käyttämiseksi tarpeellisen menettelyn tulee tarpeeksi selkeästi ilmetä laskusta, joka asiakkaalle osoitetaan.

Selvityksensä mukaan sairaanhoitopiiri on ollut tietoinen, että maksuihin oli mahdollista hakea muutosta. Satakunnan sairaanhoitopiirin menettely ei ole ollut omiaan edistämään kantelijan perusoikeutena turvatun muutoksenhakuoikeuden käyttämistä.

Sairaanhoitopiiristä 21.8.2019 saadun tiedon mukaan sairaanhoitopiiri oli heti kantelijan kantelun vastaanottamisen jälkeen käynnistänyt selvityksen, miten muutoksenhakuohjaus voitaisiin teknisesti lisätä laskuihin. Saadun tiedon mukaan sairaanhoitopiiri on toteuttanut muutoksen, jonka seurauksena laskuista ilmenee tällä hetkellä sairaanhoitopiirin internetsivu, josta maksuun tyytymätön asiakas saa tietoa asiakasmaksuista sekä maksua koskevat oikaisuohjeet.

Sairaanhoitopiirin toimenpide on oikeasuuntainen. Kaikilla sairaanhoitopiirin asiakkaila ei kuitenkaan välttämättä ole mahdollisuutta käyttää sähköisiä palveluja. Sairaanhoitopiirin antaman selvityksen mukaan laskuissa on mainittu puhelinnumero, johon soittamalla saa ohjausta muutoksenhausta, joten sähköisiä palveluja käyttämättömätkin asiakkaat saavat tarvittaessa ohjausta muutoksenhausta. Näkemykseni mukaan olisi kuitenkin hyvän hallinnon mukaisesti asiakaslähtöisempää ja muutoksenhakua koskevan perusoikeuden turvaavaa, mikäli muutoksenhakuohjauksen saisi laskun yhteydessä esimerkiksi sen liitteenä.

2 Maksuvapautusta koskevan hakemuksen käsitteleminen

Satakunnan sairaanhoitopiirin selvityksen mukaan kantelija toimitti sairaanhoitopiirille sähköpostitse 26.5.2018 maksuvapautuspyynnön, jossa hän haki hänelle määrättyjen asiakasmaksujen alentamista tai perimättä jättämistä. Kantelija viittasi pyynnössään asiakasmaksulain 11 §:ään. Sairaanhoitopiirin potilaslaskutusyksikön esimies vastasi kantelijalle kirjeellä, jonka mukaan maksujen poistamiselle ei ollut perusteita. Kirjeessä kerrottiin myös, ettei vastaus ollut valituskelpoinen päätös sekä ohjeistettiin, miten valituskelpoisen päätöksen voi pyytää. Kirjeen mukaan päätöksen tekee sairaanhoitopiirin kuntayhtymän talousjohtaja.

Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksessä säädettyyn käsittelyvelvollisuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös velvollisuus antaa viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa ratkaisu (ratkaisovelvollisuus). Myös muutoksenhaku-oikeuden käyttäminen edellyttää asiassa annettavaa päätöstä. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Keuruu 2016, s. 297-298)

Hallintolain 19 §:n 1 momentin mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Hallintolain 7 luvussa on säännökset hallintoasian ratkaisemisesta.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella kantelija oli tehnyt hakemuksen, jossa hän oli pyytänyt alentamaan hänelle määrätty asiakasmaksut tai jättämään ne perimättä asiakasmaksulain 11 §:n mukaisesti. Kantelija oli siten laittanut vireille hallintoasian, joka oli tullut käsitellä hallintolain mukaisesti. Sairaanhoidopiirin selvityksestä ei ilmene, miksi hakemukseen on vastattu kirjeellä eikä annettu päätöstä. Kantelijan vaatimukseen ei vastauksen mukaan ole suostuttu, joten kantelijalla on ollut intressi saattaa asia muutoksenhaun kautta uudelleen arvioitavaksi. Lainmukainen menettely olisi ollut, että asia olisi ratkaistu ja hakemukseen olisi vastauksen sijasta annettu päätös.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Satakunnan sairaanhoitopiirin kantelijalle osoittamista asiakasmaksua koskevista laskuista ei ilmennyt, että maksuihin oli mahdollista hakea muutosta eikä niissä ollut myöskään ohjeita muutoksen hakemisesta. Sairaanhoidopiirin menettely ei turvannut kantelijan perusoikeutta oikeusturvaan. Koska sairaanhoidopiiri oli kuitenkin ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi niin, että laskuista mykyisin selkeämmin ilmenee muutoksenhakuoikeus, en pidä tarpeellisena tältä osin ryhtyä muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin, kuin että saatan kohdassa 1 esittämäni näkemyksen muutoksenhakuohjauksen antamisesta laskun yhteydessä sairaanhoidopiirin tietoon.

Sairaanhoidopiiri oli vastannut kirjeellä kantelijan hakemukseen, joka koski hänelle määrättyjen asiakasmaksujen alentamista tai perimättä jättämistä. Sairaanhoidopiiri oli antanut kirjeessään kantelijalle ohjausta muutoksenhakukelpoisen päätöksen saamisesta. Saatan sairaanhoidopiirin tietoon näkemykseni, jonka mukaan perusoikeuksia turvaavampaa olisi ollut, että sairaanhoidopiiri olisi ratkaissut kyseisen toimivaltaansa kuuluvan asian ja antanut siinä päätöksensä.

Asiakasmaksulain 15 §:n säännös muutoksenhausta asiakasmaksuihin on epäselvä siltä osin, kun kysymys on muutoksenhausta tasasuuruisiin maksuihin, joista ei maksua määrättäessä tehdä erillistä päätöstä. Ennen nykyisin voimassa olevaa säännöstä voimassa olleen säännöksen epäselvyyttä koskevat kannanottonsa ovat sekä apulaisoikeuskanslerin sijainen, että eduskunnan oikeusasiamies saattaneet sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tietoon asian ja toimenpiteiden tarpeellisuuden arvioimiseksi.

Saatan päätökseni anonymisoituna myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja pyydän ministeriötä ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon viimeistään 29.11.2019, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai ryhtymässä asiakasmaksulain muutoksenhakua koskevaan säännökseen sisältyvän epäselvyyden poistamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi