

Asia: VN/8392/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

2 a § Maksun periminen / Uttag av avgif

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP) lausuu 2 a ja 15 §:stä jäljempänä 15 §:ää koskevassa kohdassa.

2 b § Päätös maksukyvyn mukaan määräytyvästä maksusta / Beslut om avgift som bestäms enligt betalningsförmågan

-

3 § Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävä maksu / Avgift för oanvänd service

Lakiehdotuksen perustelujen sivulla 50 on todettu laskutusmenettelystä seuraavasti: ”Asiakkaalle voisi lähettää maksun käyttämättä ja peruuttamatta jätetystä vastaanottoajasta kuulematta asiakasta ensin. Asiakkaalle olisi kuitenkin annettava mahdollisuus selvittää syy palvelun käyttämättä ja peruuttamatta jättämiseen, jos asiakas olisi oma-aloitteisesti yhteydessä asian selvittämiseen liittyen.”

Ehdotettu säännös ei anna vastausta siihen, mitä menettelyä noudatetaan, mikäli laskun lähettämisen jälkeen asiakas ilmoittaa syyn palvelun käyttämättä ja peruuttamatta jättämiselle. Mikäli 3 §:ssä tarkoitettua maksua koskeva lasku olisi ehdotetun 2a §:n perusteella päätös, johon on sovellettava hallintolain sääntelyä, onko tällöin laskutuksen jälkeen tapahtuvassa selvittämisessä noudatettava oikaisuvaatimusmenettelyä vai onko kysymyksessä esimerkiksi hallintolain 50 §:n mukainen asiavirheen korjaaminen, jolloin asia käsitellään uudelleen ja annetaan uusi päätös?

Maksun alentamatta ja perimättä jättämisen osalta ks. VSSHP:n lausunto 11 §:n osalta.

5 § Maksuttomat terveysterveyst / Avgiftsfria hälsovårdstjänster

1 kohdan e alakohta (laboratorio- ja kuvantamistutkimukset yksityislääkärin läheteellä):

VSSHP ehdottaa 1 kohdan e alakohtaan poistamista, kuten myös tätä koskevan asiakasmaksuasetuksen 8b §:n poistamista. Mikäli palveluja myydään yksityiselle terveydenhuollon toimijalle, kysymys ei ole asiakasmaksulain soveltamisalaan kuuluvasta maksusta, vaan palvelu on hinnoiteltava kuntalain edellyttämin tavoin markkinaperusteisesti.

6 a § Maksukatto / Avgiftstak

-

7 b § Palvelun pitkäaikaisuus / Servicens långvariga karaktär

-

7 c § Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen, pitkäaikaisen perhehoidon ja pitkäaikaisen laitoshoidon maksu / Avgift för långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg, långvarig familjevård och långvarig sluten vård

-

10 b § Pitkäaikaisesta tehostetusta palveluasumisesta, pitkäaikaisesta perhehoidosta ja pitkäaikaisesta laitoshoidosta perittävän maksun perusteena olevat tulot / Inkomster som utgör grund för avgiften för långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg, långvarig familjevård och för långvarig sluten vård

-

10 c § Tuloista tehtävät vähennykset pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa, pitkäaikaisessa perhehoidossa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa / Avdrag från inkomsterna för långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg, långvarig familjevård och långvarig sluten vård

-

10 d § Tuloista tehtävät erityiset vähennykset pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa perhehoidossa / Särskilda avdrag från inkomsterna för långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig familjevård

-

10 e § Jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta asumispalvelusta perittävä maksu / Avgift för fortlöpande och regelbunden service i hemmet samt för långvarig boendeservice

-

10 f § Jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta asumispalvelusta perittävän maksun perusteena olevat tulot / Inkomster som utgör grund för avgiften för fortlöpande och regelbunden service i hemmet samt för långvarig boendeservice

-

10 g § Tuloista tehtävät vähennykset jatkuvassa ja säännöllisessä kotona annettavassa palvelussa sekä pitkäaikaisessa asumispalvelussa / Avdrag från inkomsterna för fortgående och regelbunden service i hemmet samt för långvarig boendeservice

-

10 h § Tukipalvelut ja asumispalveluun liittyvät palvelut / Stödtjänster och tjänster i samband med boendeservice

-

10 i § Laskennallinen metsätulo / Kalkylerad inkomst av skog

-

10 j § Maksun määrääminen ja tarkistaminen / Bestämmande och justering av avgift

-

10 k § Palvelun keskeytyksen vaikutus asiakasmaksuun / Hur avbrott i servicen påverkar klientavgiften

-

11 § Maksun alentaminen ja perimättä jättäminen / Nedsättning och eftergift av avgift

1 momentti

Lakiehdotuksen mukaan maksun alentamista tai perimättä jättämistä koskeva asia tulisi lähtökohtaisesti vireille asiakkaan tai hänen edustajansa hakemuksesta. Hallintolain mukaisesti maksun alentamisesta (perusteluissa s. 79 tältä osin kirjoitusvirhe: ”alentamatta”) tai perimättä jättämisestä olisi tehtävä kirjallinen päätös ja siihen saisi vaatia oikaisua.

Ehdotetun säännöksen sanamuodosta ja perusteluista ei käy ilmi, mitä menettelyä on noudatettava, mikäli asiakas hakee alentamista tai perimättä jättämistä vasta laskun lähettämisen jälkeen. Mikäli lasku olisi ehdotetun 2a §:n perusteella päätös, johon on sovellettava hallintolain sääntelyä, onko tällöin laskutuksen jälkeen tapahtuvassa alentamis- tai perimättäjättämismenettelyssä noudatettava oikaisuvaatimusmenettelyä vai onko kysymyksessä esimerkiksi hallintolain 50 §:n mukainen asiavirheen korjaaminen, jolloin asia käsitellään uudelleen ja annetaan uusi päätös?

Johdonmukaisuuden vuoksi ehdotetun 3 momentin sisältö tulisi siirtää lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin loppuun.

2 momentti

Lakiehdotuksen 2 momentissa käytetään termiä ”muu järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista määrättävä maksu”. Säännöksen sanamuoto jättää tulkinnanvaraiseksi, tarkoitetaanko säännöksessä myös asiakasmaksulain 3 §:ssä tarkoitettuja käyttämättömästä ajasta perittäviä maksuja ja 13 §:n 1 momentin mukaisia muulta kuin Suomessa asuvalta perittäviä maksuja.

Asiakasmaksulain 3 §:n mukaisten maksujen osalta VSSHP kiinnittää huomiota siihen, että apulaisoikeuskansleri on vuonna 2003 ottanut kantaa rikosperusteisen sakon maksuun toimeentulotuesta (6.10.2003, dnro 6/50/02) katsoen, että toimeentulotukisäännöstöä tulisi soveltaa hyvin harkitusti sakon maksuun. Lisäksi useiden kuntien omista toimeentulotukea koskeissa soveltamisohjeissa ohjeistetaan, ettei sakkoihin tai vahingonkorvauksiin myönnetä toimeentulotukea. Näiden valossa voisi olla perusteltua tulkita, että 3 §:n mukaisiin maksuihin ei tulisi soveltaa nyt kysymyksessä olevaa alennus- ja perimättäjättämissäännöstä.

2 momentin toinen virke on tarpeeton, koska samat seikat on ilmaistu 1 momentissa.

Mikäli kunta tai kuntayhtymä on ottanut käyttöön 2 momentin mukaisen alentamis- tai perimättäjättämismahdollisuuden, tekevät Kela toimeentulotuen myöntäjänä, kunta harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntäjänä sekä sairaanhoitopiiri päällekkäistä työtä. Säännöksen soveltaminen edellyttää, että asiakasmaksun alentamista tai perimättä jättämistä pyytävä asiakas toimittaa kuntayhtymälle kattavasti tietoja toimeentuloedellytyksistään, elatusvelvollisuudestaan tai huollollisista seikoista. Tietosuojalainsäädännön mukaan kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on kuitenkin pyrittävä tietojen minimointiin muun muassa siten, että henkilötietoja kerätään mahdollisimman vähän ja vältetään tietojen keräämistä useaan paikkaan. Tähän nähden ei ole perusteltua, että esimerkiksi erikoissairaanhoidon palveluja tuottava viranomaisinen, jolla on rekistereissään huomattavat määrät asiakkaiden terveystietoja, keräisi ja käsitelisi myös asiakkaidensa taloudellista asemaa koskevia tietoja (muutoin kuin siltä osin kuin asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin soveltaminen edellyttää). Todennäköisesti useat asiakasmaksujen alentamista tai perimättä jättämistä pyytävät henkilöt olisivat jo ennestään toimeentulotukiasiakkaita ja heidän taloudellista asemaa koskevia tietoja olisi siten jo entuudestaan kerätty toimeentulotukiviranomaisten rekistereihin.

Asiakkaiden ja potilaiden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, ettei heidän tarvitse hakea tukea ja maksujen alentamista useilta viranomaisilta. Säännöksen 2 momentin soveltamiseen liittyvä asiakkaiden taloudellisen aseman selvittäminen ja arviointi lisää kuntien ja kuntayhtymien hallinnollista työtä merkittävästi ja vaatisi sairaanhoitopiireissä lisäresursseja. Nykyisessä kuntien ja kuntayhtymien taloudellisessa tilanteessa ei hallinnollista työtä pidä lisätä ja päällekkäisyyttä tulee välttää, jonka vuoksi kuntayhtymän näkökulmasta päätökset tulisi tehdä kunnissa tai Kelassa, joilla on paremmat mahdollisuudet selvittää päätöksenteon tueksi tarvittavat tiedot.

3 momentti

Lakiehdotuksen 3 momentti tulisi siirtää 1 momentin viimeiseksi virkkeeksi.

4 momentti

Koska 2 momentin mukaisen alentamis- ja perimättäjättämismenettelyn käyttö riippuu kunnan päätöksestä, VSSHP ehdottaa, että 4 momentin alkuosa muutetaan kuulumaan seuraavasti: ”Kunnan tai kuntayhtymän on annettava asiakkaalle tieto siitä, mitä 1 (ja 3) momentissa säädetään maksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä, ja vastaavasti myös tieto 2 momentin sisällöstä, mikäli kunta tai kuntayhtymä on päättänyt ottaa käyttöön 2 momentin mukaisen alentamis- tai perimättäjättämismahdollisuuden.”

13 § Muulta kuin Suomessa asuvalta perittävä maksu / Avgift av dem som inte är bosatta i Finland

-

14 § Tulojen, korvausten tai saamisten periminen kunnalle tai kuntayhtymälle / Uppbärande av inkomster, ersättningar eller fordringar till kommunen eller samkommunen

-

14 a § Viranomaisten tiedonsaantioikeus / Myndigheternas rätt att få upplysningar

-

15 § Muutoksenhaku / Ändringssökande

Lakiehdotuksen 2 a ja 15 § liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Lakiehdotuksen 2 a §:n mukaan asiakkaalle on annettava maksua koskevaa päätöstä vastaava lasku. Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta tarkoittaisi, että laskun pitää vastata taustalla olevaa päätöstä, esimerkiksi tasamaksuja koskevaa taksapäätöstä. VSSHP pitää ehdotettua säännöstä perusteltuna.

Lakiehdotuksen 2 a §:ää koskevista perusteluista on kuitenkin pääteltävissä, että säännöksellä on tarkoitettu, että kaikkiin asiakasmaksulaskuihin sovellettaisiin hallintolain 7 luvun hallintopäätöstä koskevia säännöksiä muutoin paitsi päätöksen sisällön osalta, jolta osin vaatimukset on lueteltu asiakasmaksulain 2 a §:ssä. Mikäli tämä on ehdotetun 2 a §:n tarkoitus, säännöksen sanamuotoa on täsmennettävä.

VSSHP ei pidä perusteltuna, että laskut rinnastettaisiin hallintopäätöksiksi ja että niihin saisi suoraan vaatia oikaisua lakiehdotuksen 15 §:ssä ehdotetuin tavoin. Lakimuutos aiheuttaisi kunnissa ja kuntayhtymissä huomattavan paljon hallinnollista työtä ja lisäkustannuksia, eikä nähtävissä ole, että asiakkaiden oikeusturva paranisi nykytilanteeseen verrattuna. VSSHP perustelee kantaansa seuraavasti.

Terveystieteiden palveluista laskutettavat asiakasmaksut perustuvat aiemmin tehtyihin muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin. Kunnat/kuntayhtymät päättävät maksujen (tasamaksut, myös asiakasmaksulain 3 §:n mukaiset maksut) käyttöön ottamisesta, niiden suuruudesta ja muuttamisesta päätöksellä, johon ovat voineet hakea muutosta kuntayhtymän jäsenkunnat ja jäsenkuntien asukkaat. Samoin asiakasmaksulain 13 §:n mukaisten maksujen taustalla on kuntayhtymien kuntalaskutuksen maksuperusteita koskevat muutoksenhakukelpoiset päätökset. Tulosidonnaiset maksut puolestaan perustuvat asiakaskohtaisiin päätöksiin, jotka myöskin ovat muutoksenhakukelpoisia.

Potilaan saama palvelusuoritteeseen kohdistuva lasku perustuu terveydenhuollon ammattihenkilön tekemään päätökseen, kuten hoitopäätökseen, jota ei itsessään ole katsottu valituskelpoiseksi. Siten ei ole perusteltua katsoa, että myöskään tästä syntyvä lasku olisi suoraan oikaisuvaatimuskelpoinen. Asiakasmaksulaskussa on kysymys kunnan palveluiden käyttöä koskevasta laskusta, vastaavalla tavalla kuin kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien kirjasto-, liikunta ja muiden kulttuuripalvelun käytöstä perittävässä maksuissa, sillä erotuksella, että terveydenhuollon palvelumaksut laskutetaan jälkikäteen eikä palvelun tuottamisen yhteydessä kuten monet muut kunnan palvelumaksut.

VSSHP lähettää asiakasmaksulaskuja vuosittain noin 600.000 kappaletta. Näistä noin 400.000 lähetetään kirjeenä ja 200.000 sähköisesti.

VSSHP:ssä on käytössä kaksivaiheinen prosessi asiakasmaksuja koskevien reklamaatioiden osalta. Ensimmäinen vaihe on vapaamuotoista reklamaatiokäsittelyä ja toinen vaihe on varsinainen oikaisuvaatimusprosessi. Tämä kaksivaiheisuus on nähty sekä viranomaisen että asiakkaan kannalta perustelluksi.

Ensimmäinen vaihe koostuu vapaamuotoisesta yhteydenpidosta. VSSHP:n taloushallinnon palvelukeskuksen potilasmaksuyksikkö vastaanottaa päivittäin merkittävän määrän asiakasmaksusaataviin liittyviä tiedusteluja tai saatavan perusteeseen tai määrään liittyviä väitteitä eli reklamaatioita. Suurin osa reklamaatioista on sellaisia laskun poistamis- tai muuttamispyyntöjä, joiden perusteet on ilmaistu niin epätasemmalla tavalla, että vasta vapaamuotoisen keskustelun avulla saadaan selvitettyksi väitteen sisältö, jolloin on mahdollista tehdä asiakkaalle selkoa laskun perusteesta. Asia saadaan usein hoidettua jo puhelimitse asiakkaan hyväksi ilman, että asiakas haluaa tai hänellä on tarvetta tehdä asiasta virallista muutoksenhakua. Mikäli laskutuksessa havaitaan selvä virhe, laskutusta korjataan ja aiheettomasti tehdyt suoritukset palautetaan.

Kaksivaiheisen prosessin toinen vaihe on varsinainen oikaisuvaatimusmenettely. Jos asiaa ei saada ensimmäisessä vaiheessa korjattua asiakkaan hyväksi, asiakkaalle ilmoitetaan, että hänelle voidaan tehdä viranhaltijan päätös oikaisuvaatimusohjeineen. Samat ohjeet löytyvät VSSHP:n internetsivuilta ja tarvittaessa asiakkaalle lähetetään ohjeet myös postitse. Asiakkaan muutoksenhaku-aika ei lähde kulumaan ennen kuin hän on vastaanottanut pyytämänsä muutoksenhakukelpoisen päätöksen. On otettava myös huomioon, että asiakasmaksut kohdistuvat monesti sellaisiin vanhuksiin tai sairaisiin henkilöihin, joiden voi olla vaikeaa hoitaa asioitaan. Heidänkin kannalta tarkoituksenmukaisempaa on, että laskusta ilmenee selkeästi yhteystiedot, josta he voivat kysyä lisätietoja ja josta he saavat henkilökohtaista palvelua.

Mikäli laskuissa olisi ehdotetun 15 §:n mukaisesti oikaisuvaatimusohjeet, suuri osa reklamoivista tai lisätietoja kysyvistä asiakkaista jättäisi ottamatta yhteyttä potilaslaskutukseen ja toimittaisi reklamaation suoraan oikaisuvaatimuksena hallituksen käsiteltäväksi. Kirjallisen oikaisuvaatimuksen laatiminen on asiakkaalle työläämpää kuin vapaamuotoinen yhteydenotto potilaslaskutukseen. Lisäksi tämä hidastaisi useissa tapauksissa mahdollisten virheiden korjaamista tai asiakkaiden väärinkäsitysten selvittämistä ja aiheuttaisi huomattavan määrän lisätyötä sekä henkilöstölle että oikaisuvaatimuksia käsittelevälle toimielimelle. Lisääntyneiden oikaisuvaatimusten johdosta annetut päätökset kasvattavat väistämättä myös tuomioistuimiin tehtyjen valitusten määrää.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että hallintolain 43 §:n pääsäännön mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Laskut toimitetaan yhä enenevässä määrin sähköisenä laskutuksena ja asiakas on voinut valita suoramaksun, jolloin asiakkaalta voi varsin helposti jäädä lasku huomaamatta. Tästäkin syystä asiakkaan oikeusturvan kannalta ehdottomasti parempi vaihtoehto on, ettei määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen ala vielä laskun toimittamisesta nettipankkiin, vaan vasta päätöksen saamisesta.

Yllä esitetyillä perusteilla VSSHP katsoo, ettei laskuja tulisi 2 a §:ssä rinnastaa automaattisesti hallintopäätökseksi. Asiakasmaksulain 15 §:n osalta riittävää olisi säätää, että asiakkaalla on erillisestä pyynnöstä oikeus saada laskua koskeva muutoksenhakukelpoinen päätös. Jo tämä sääntelyn selkeyttäminen takaisi asiakkaalle riittävän oikeusturvan ja tosiasiansa myös pidentää reagointiaikaa, sillä oikaisuvaatimusaika alkaisi vasta päätöksen tiedoksisaannista. Periaatteessa vastaava menettely on jo jossain määrin lakiehdotuksen 3 ja 11 §:ssä, joissa säädetään mahdollisuudesta hakea maksuvapautus tai huojennus laskun vastaanottamisen jälkeen.

Voimaantulo (alustava voimaantuloajankohta 1.1.2021) Ikraftträdande

-

Tuominen Jari
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

Finne Hanna
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä