

16.8.2010

Dnro 1739/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

HELSINGIN TERVEYSKESKUS PERI VIRHEELLISESTI MAKSUN LÄÄKÄRINLAUSUNNON ANTAMISESTA KUNTOUTUSTA VARTEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 18.5.2009 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Helsingin terveyskeskuksen menettelyä maksun perimisessä lääkärintodistuksesta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Kantelija piti lainvastaisena terveyskeskuslääkärin menettelyä periä häneltä 31,50 euron maksu B-lääkärinlausunnosta, jota hän oli pyytänyt Kansaneläkelaitoksen (Kela) kuntoutusta varten hoitokoti Wilhelmiinassa TULES-vaivojen takia. Kantelijan käsityksen mukaan kansanterveyslaki määrittelee yksiselitteisesti, että hoitoon liittyvät lääkärintodistukset ovat maksuttomia ja että kuntoutus on hoitoa.

Ennen kirjettään eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelija oli tiedustellut asiasta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön virkamiehiltä.

Johtaja - - - totesi vastauksessaan kantelijalle seuraavaa:

"Tällaisesta tapauksesta on muistaakseni hallinto-oikeudenkin ratkaisu siitä, että Kelan etuuksia, myös kuntoutusta, varten tarvittavat todistukset ovat normaalisti maksullisia. Sen myötä sekä STM että Kuntaliitto ovat ohjanneet näissä asioissa niin, että jos hakee kelan kuntoutukseen tai muita Kelan etuuksia, todistukset ovat normaalisti maksullisia. Sen sijaan jos terveyskeskus tai sh-piiri itse ostaa tai lähettää kunnalliseen kuntoutukseen, ja jos siitä kirjoitettaisiin lähetteen lisäksi todistus, se on maksuton."

Johtaja - - - lähetti vastauksensa tiedoksi ministeriön toisessa yksikössä näitä asioita nykyisin käsittelevälle lakimies - - -.

Kantelija halusi vastauksen samaan kysymykseen myös lakimies - - -. Lakimies - - - vastasi hänelle seuraavalla tavalla:

"Näyttää siltä, että kysymäsi asia on epäselvä, vaikka sitä koskien on jo annettu korkeimman hallinto-oikeudenkin päätös. Asiakasmaksulain (734/1992) 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa maksuttomuuden piiristä on poissuljettu lääkärin todistukset, jotka eivät liity hoi-

toon. Lainkohdan säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 216/1991) mukaan tällaisia hoitoon liittymättömiä lääkärintodistuksia ovat esimerkiksi erilaiset terveystodistukset, joita tarvitaan työpaikkaa, virkaa tai esimerkiksi ajokorttia haettaessa. Sama oikeusohje maksuttomuudesta sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön asiakasmaksuasetusta koskevaan, 2.10.1992 päivättyyn valtioneuvoston esittelymuistioon, jonka mukaan maksua ei saisi periä terveyskeskuksissa hoitoon liittyvistä todistuksista. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2005:41 tulkinnut todistuksen maksuttomuutta siten, että todistus, jota potilas käytti muun ohella sairausvakuutuslaissa määritellyn Kelan hallinnoiman etuuden hakemista varten, oli potilaan hoitoon liittyvä ja siten maksuton.

Vastakkainen oikeusohje löytyy Turun hallinto-oikeuden päätöksestä 1.9.2008 08/00669/2, jossa katsottiin, ettei lausunto pelkästään pitkäaikaislääkityksen erityiskorvattavuuden hakemista varten ollut potilaan hoitoon liittyvä vaan liittyi pelkästään etuuden hakemista varten.

Laissa lähtökohdaksi otettu "hoitoon liittyvä" -määritteen keskeisenä tulkintalähteenä on terveyden- ja sairaanhoidon käsitteen määrittävä lainkohta potilaslain (785/1992) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Ko. kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan potilaan a) terveyden palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita b) suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai c) suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä.

Kaikki Kelan tarjoamat kuntoutuspalvelut täyttävät a-kohdan edellytyksen, kun vastaava kriteeri löytyy jo suoraan kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusetuuksista annetun lain (566/2005) 6–7 §:stä, 9–10 §:stä ja 12 §:stä. Näiden kuntoutuspalvelujen tarkoituksena on työ- tai toimintakyvyn turvaaminen tai parantaminen tilanteessa, jossa potilaan sairaus, vika tai vamma heikentää sitä.

B- ja c-kohdan osalta on ongelmallista se, että kaikkia kuntoutusta antavia työntekijöitä ei voida luokitella terveydenhuollon ammattihenkilöiksi eikä kaikilla kuntoutuspalveluiden tarjoajilla ole lääninhallitukselta lupaa yksityisten terveydenhuollon palveluiden tarjoamiseen, jolloin niitä ei voi luokitella terveydenhuollon toimintayksiköiksi. En itse löytänyt johtaja - - - viittaamaa ohjeistusta siitä, että todistuksen maksuttomuus ratkeaisi liitynnällä siitä, onko kyse sh-piirin kuntoutettavalle järjestämästä kuntoutuksesta vai hakijan Kelalta oma-aloitteisesti hakemasta kuntoutuksesta. Ensiksi mainitun kaltainen kuntoutus järjestetään aina terveydenhuollon toimintayksikössä, joten "hoitoon liittyvä" -liityntä tulee sitä kautta automaattisesti. Linjaus on kuitenkin ongelmallinen niiden Kelan järjestämään kuntoutukseen hakeutuneiden osalta, joiden kuntoutusta annetaan luvallisessa terveydenhuollon toimintayksikössä. STM:n ja kuntaliiton antama ohjeistus on siten ns. varma blankettilinjaus, mutta valitettavasti se poissulkee eräitä Kelan kuntoutukseen hakevia, jotka päätyvät saamaan terveydenhoidoksi kategorisoitavissa olevaa kuntoutusta. Linjaus tuottaa siten maksupäätöksiä, joiden osalta todistuksen saaja voi myöhemmin osoittaa todistuksen liitynnän hänen hoitoonsa. Virheellinen ratkaisu on tosin mahdollista jälkikäteen kumota hallinto-oikeudessa, mutta on todistuksen saajalle hallinnollisesti vaivanloista ja hankalaa hallintoriidan rahalliseen arvoon suhteutettuna."

3.2

Helsingin terveyskeskuksen lausunto

Lausuntonaan Helsingin terveyskeskus ilmoitti seuraavaa.

Terveyskeskuksen akuuttihoidon asiakaslaskutuksen pysyväisohjeen kohdan 2.6 mukaan maksua ei muun muassa peritä terveyskeskuksessa annetusta lääkärinlausunnosta, mikäli se annetaan terveyskeskuksessa tutkittavana tai hoidettavana olevalle potilaalle sairauden hoidon vuoksi tarpeellisen lääkinnällisen toimenpiteen suorittamista varten.

Epäselvästä muotoilusta huolimatta ohjeen voidaan katsoa koskevan myös kuntoutusta, mikäli kuntoutukselle on lääketieteelliset perusteet. Ohjeessa ei ole suljettu pois yksityisesti annettavaa terveydenhuollon ammattihenkilön toimesta annettavaa kuntoutusta maksuttomuuden perusteena.

Kantelun liitteistä käy ilmi, että myös sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut erilaisia näkemyksiä kuntoutukseen kirjoitetun lausunnon maksuttomuudesta.

Kantelijalle olisi ollut tarjolla vastaavaa kuntoutusta myös terveyskeskuksen toimesta vastaavassa ajassa, jolloin on katsottu, että lausunto on potilaan kuntoutusta koskevan lausunnon maksuttomuutta koskevan epäselvyyden lisäksi myös hoidon kannalta ollut tarpeeton ja siitä on määrätty todistusmaksu.

Kuitenkin Helsingin terveyskeskus toteaa, että lausunnon maksuttomuuden voinee tulkita toisinkin kuin kantelijan kohdalla on menetelty ja katsoa, että lausunnon antaminen on lausunnon pyytämistilannekin huomioon ottaen kuulunut kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 11 kohdan nojalla terveyskeskuksen tehtäviin ja lausunto potilaan hoitoon liittyväksi.

3.3

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan "hoitoon liittyvyyden" -käsitteen täyttyminen edellyttää hoitoa terveydenhuollon toimintayksikössä potilaslain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti. Kelan kuntoutusetuuden saamiseksi terveyskeskuksessa laadittu B-lausunto on tällöin maksullinen, jos kuntoutus on tarkoitus toteuttaa muussa kuin terveydenhuollon toimintayksikössä. Ministeriö toteaa, että "nyt käsillä olevassa tapauksessa [kantelijan nimi] hankkima kuntoutus hoitokoti Wilhelmiinassa ei täytä "hoitoon liittyvä" -kriteeriä, koska hoito on annettu muualla kuin terveydenhuollon toimintayksikössä. Täten lääkärin tekemää maksupäätöstä voidaan ministeriön käsityksen mukaan pitää jälkikäteen oikeana ratkaisuna tässä yksittäistapauksessa. Hoitoon liittyvä todistus tarkoittaa käytännössä yksinkertaista lähinnä A-todistusta tai D-todistusta.

Ministeriön näkemyksen mukaan kantelijalta on siis voitu periä 31,50 euron maksu Kelan etuuden hakemiseksi kirjoitetusta B-lausunnosta. Ministeriön käsitys on, että nykyistä tulkintaa lausuntojen ja todistusten maksullisuudesta ei ole syytä myöskään muuttaa. Sen sijaan lainsäädäntöä uudistettaessa on harkittava, voidaanko hoitoon liittyvyyttä tarkentaa epäselvissä kohdin. Potilaalla ei ole subjektiivista oikeutta tietyn hoidon saamiseen tietyssä paikassa. Terveyskeskuksella on oikeus tuottaa tarvittava palvelu itse.

3.4

Oikeudellinen arviointi

3.4.1

Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 2 §:n 2 kohdan mukaan potilaslaissa tarkoitetaan terveyden- ja sairaanhoidolla potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, asiakasmaksulaki) 5 §:n mukaan terveydenhuollon palveluista ovat maksuttomia eräät kansanterveyslain (66/1972) 14 §:n 1 momentissa tarkoitettut palvelut lukuun ottamatta lääkärin antamia todistuksia ja lausuntoja, jotka eivät liity potilaan hoitoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992, asiakasmaksuasetus) 23 §:n mukaan, sellaisena kuin se oli voimassa tapahtuma-aikana, lääkärin todistuksesta tai lausunnosta voitiin periä todistuksen tai lausunnon laadusta riippuen enintään 31,50 euroa. Maksua ei saanut periä kansanterveystyössä hoitoon liittyvästä todistuksesta tai lausunnosta.

Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan kansanterveystyöhön kuuluvana tehtävänä kunnan tulee huolehtia siitä, että kunnan asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun sen tarve perustuu lakiin taikka asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opiskelun tai muun vastaavan syyn kannalta välttämättömään perusteeseen.

3.4.2

Helsingin terveyskeskuksen menettely

Terveyskeskuslääkäri kirjoitti 4.2.2009 kantelijalle B-lääkärinlausunnon, jota tämä oli pyytänyt Kelan kuntoutusta varten hoitokoti Wilhelmiinassa. Terveyskeskuslääkäriin selvityksen mukaan todistuksesta laskutettiin normaalin käytännön mukaan, koska fysioterapiapalveluita olisi ollut tarjolla myös terveyskeskuksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan "hoitoon liittyvyyden" -käsitteen täyttyminen edellyttää hoitoa terveydenhuollon toimintayksikössä potilaslain 2 §:n 2 kohdan mukaisesti. Kelan kuntoutusetuuden saamiseksi terveyskeskuksessa laadittu B-lausunto on tällöin maksullinen, jos kuntoutus on tarkoitus toteuttaa muussa kuin terveydenhuollon toimintayksikössä. Ministeriö toteaa, että "nyt käsillä olevassa tapauksessa kantelijan hankkima kuntoutus hoitokoti Wilhelmiinassa ei täytä "hoitoon liittyvä" -kriteeriä, koska hoito on annettu muualla kuin terveydenhuollon toimintayksikössä".

Totean tähän, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston yksityisten palvelujen antajien rekisterissä olevien tietojen mukaan hoitokoti (asumispalvelukeskus) Wilhelmiinalla on Etelä-Suomen lääninhallituksen myöntämät luvat sekä yksityisten sosiaalipalvelujen että yksityisen terveydenhuollon palvelujen antamiseen. Kysymyksessä on siis terveydenhuollon toimintayksikkö. Tämä tosiasia huomioon ottaen ministeriön edellä esitetystä tulkinnasta seuraa, että terveyskeskuslääkäri Knuutilan laatiman B-lausunnon olisi tullut olla maksuton.

Helsingin terveyskeskuksen selvityksen mukaan lausunnon maksuttomuuden voinee tulkita toisinkin kuin kantelijan kohdalla on menetelty ja katsoa, että lausunnon antaminen on lausunnon pyytämistilannekin huomioon ottaen kuulunut kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 11 kohdan nojalla terveyskeskuksen tehtäviin ja lausunnon potilaan hoitoon liittyväksi.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella katson, että Helsingin terveyskeskus menetteli tässä tapauksessa virheellisesti periessään kantelijalta maksun B-lääkäriinlausunnosta.

3.4.3

Lainsäädännön täsmentäminen

Käsitykseni mukaan nykyisen lainsäädännön perusteella voi olla epäselvää ja tulkinnanvaraista, milloin on kysymys lääkärin antamista todistuksista ja lausunnoista, jotka eivät liity potilaan hoitoon ja joista siis voidaan periä maksu. Mielestäni terveydenhuollon maksujärjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä. Tärkeää on myös perusoikeuksista johtuvien velvoitteiden huomioon ottaminen. Kyse on perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle säädetyistä velvoitteista turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tästä seuraa velvollisuus määritellä maksut siten, että ne eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin (PeVL 39/1996 ja 8/1999). Kyse on myös ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamisesta.

Näistä syistä pidän välttämättömänä, että laissa määritellään tyhjentävästi ja täsmällisesti ne terveyspalvelut, joista voidaan periä maksu. Tätä tukee mielestäni myös se, että kyse on terveyspalveluiden käyttäjien velvoitteista, jotka ovat asiakasmaksulain 17 §:n mukaan ulosotto-kelpoisia ilman tuomita tai päätöstä. Lisäksi viitataan perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4.2 esittämäni käsityksen Helsingin terveyskeskuksen menettelyn virheellisyydestä terveydenhuollon asiakasmaksun perimisessä terveyskeskuksen tietoon. Esitän Helsingin terveyskeskuksen harkittavaksi, kuinka se voisi hyvittää virheellisen menettelynsä kantelijalle. Pyydän terveyskeskusta ilmoittamaan minulle viimeistään 30.11.2010, mihin toimenpiteisiin asia on johtanut.

Lisäksi saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon edellä kohdassa 3.4.3 esittämäni käsityksen lainsäädännön täsmentämistarpeesta. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 30.11.2010 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin käsitykseni on antanut aiheita.