

20.12.2007

Dnro 3418/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen

ASIAKASTA NEUVOTTAVA MAKSUJEN MUUTOKSENHAUSTA JA ANNETTAVA YKSILÖPÄÄTÖS PYYDETTÄESSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle 15.11.2005 osoittamassaan kirjeessä Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelyä hammashoidon maksua koskevassa asiassa. Kantelija kummeksui sitä, että hammaslääkärikäynnin yhteydessä otettu hammasröntgenkuva oli maksullinen, vaikka kyseessä ei ollut päivystyskäynti eikä häneltä ollut aikaisemmin peritty kuvantamistutkimuksista maksua. Kantelijan mukaan kaupunki ei ole informoinut asukkaita, mikäli se on muuttanut kaikki kuvantamistutkimukset maksullisiksi.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki) mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan (1 §). Palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Asetuksella voidaan säätää palvelusta perittävän maksun enimmäismäärä ja maksu määräytyväksi maksukyvyyn mukaan (2 §).

Asiakasmaksulain 5 §:ssä luetellaan maksuttomat terveyspalvelut. Niitä ovat muun muassa kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetut palvelut ja hoitoon kuuluvat aineet lukuun ottamatta muun ohessa 18 vuotta täyttäneelle annettua hampaiden tutkimusta ja hoitoa.

Asiakasmaksulain 15 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Jos maksuvelvollinen on tyytymätön 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen, hänellä on lain 15 §:n 2 momentin mukaan oikeus saattaa terveyskeskuksen järjestämästä palvelusta perittävää maksua koskeva

päätös kansanterveyslain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi. Lain 15 §:n 3 momentin mukaan vaatimus päätöksen oikaisemisesta on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi. Lain 15 §:n 4 momentin mukaan maksun määräämistä koskevaan 2 momentissa tarkoitettuun toimielimen päätökseen haetaan säädetyssä järjestyksessä muutosta valittamalla lääninoikeuteen (nykyisin hallinto-oikeuteen) 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992, jäljempänä asiakasmaksuasetus) 9 §:ssä säädetään suun ja hampaiden tutkimuksesta ja hoidosta perittävien maksujen enimmäismääristä. Sen mukaan suun ja hampaiden kuvantamistutkimuksesta voidaan periä 5 euroa hammaskuvulta ja 11 euroa leukojen ja koko hampaiston panoraamaröntgenkuvauksesta.

- - -

3.3 Kannanotto

3.3.1 Maksun lainmukaisuus

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on Tampereen kaupungin lautakuntien johtosäännön nojalla päättänyt hammashuollossa perittävistä maksuista. Hammasröntgentutkimuksesta perittävä maksu on perustunut asiakasmaksulakiin ja -asetukseen. Katson, että Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on toiminut lainmukaisesti ja harkintavaltansa puitteissa periessään kantelijalta hammasröntgentutkimuksesta 11 euron suuruisen maksun.

3.3.2 Muutoksenhaku

Kunta päättää tasamaksuista yleensä ns. taksapäätöksillä, jolloin taksapäätöksestä voi valittaa kunnallisvalituksella. Kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon maksut, myös tasamaksut, on kuitenkin oikeus saattaa hallintovalituksin ylemmän viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaistavaksi. Jos päätösvaltaa ei ole delegoitu viranhaltijalle, asiakkaalla on käsitykseni mukaan oikeus saada asiassa toimielimen päätös, josta hän voi valittaa asiakasmaksulain 15 §:n 4 momentin mukaisesti hallinto-oikeuteen.

Edellä todettu käy ilmi asiakasmaksulakia koskevasta hallituksen esityksestä (216/1991), jossa lakiin ehdotettiin otettavaksi yhtenäiset muutoksenhakusäännökset. Tuon hetkisen terveydenhuollon lainsäädännön mukaan muiden kuin pitkäaikaishoidon maksujen osalta ei ollut erityisiä muutoksenhakusäännöksiä, vaan muutoksenhaku määräytyi kunnallislain mukaan. Tällöin viranomaisen päätökseen haettiin muutosta kunnan hallitukselta,

jonka päätökseen voitiin hakea muutosta lääninoikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ehdotuksen mukaan terveydenhuollon maksuja koskeviin päätöksiin haettaisiin jatkossa muutosta samoin kuin sosiaalihuollon maksuja koskeviin päätöksiin. Viranhaltijan päätökseen haettaisiin oikaisua sosiaalihuollon tai terveydenhuollon toimeenpanosta vastaavalta toimielimeltä ja sen päätöksestä lääninoikeudelta. Ehdotuksen mukaan lääninoikeuden päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Myös korkein hallinto-oikeus on ottanut vuosikirjaratkaisussaan KHO:2005:41 kantaa tasamaksua koskevaan muutoksenhakuoikeuteen. Ratkaisussa oli kyse terveyskeskuslääkärin todistuksesta perittävästä maksusta. Kuntayhtymän hallitus oli päättänyt lääkärintodistuksesta perittävästä maksusta eikä ollut siirtänyt asiassa päätösvaltaa viranhaltijalle. Asiakas saattoi laskun kuntayhtymän hallituksen käsiteltäväksi ja vaati maksun poistamista. Turun hallinto-oikeus tutki valituksen ja kumosi kuntayhtymän hallituksen päätöksen ja poisti valittajan maksettavaksi määrätyn maksun. Kuntayhtymä haki korkeimmalta hallinto-oikeudelta päätöksen purkua, koska sen mielestä kuntayhtymän hallituksen taksapäätös oli saanut lainvoiman kun siitä ei ollut tehty kunnallisvalitusta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi purkuhakemuksen ja totesi muun muassa, että asiakasmaksulain 15 §:n 4 momentin mukaan maksun määräämistä koskevaan toimielimen päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölaissa säädetyssä järjestyksessä valittamalla hallinto-oikeuteen.

Edellä olevan perusteella totean, että käsitykseni mukaan myös kantelijalla on ollut oikeus hakea muutosta hänelle määrättyyn asiakasmaksuun. Hän ei kuitenkaan ole saanut maksusta päätöstä eikä ohjetta muutoksenhausta.

Arvioinkin seuraavassa sitä, olisiko hänelle tullut tehdä päätös maksusta muutoksenhakuohjeineen tai olisiko häntä tullut muutoin neuvoa muutoksenhakumahdollisuudesta.

3.3.3

Hallintopäätöksen tekeminen asiakasmaksuista

Oikeus hyvään hallintoon on turvattu perustuslain 21 §:ssä, jossa säädetään oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Pykälän 1 momentin lähtökohtana on yksilön oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa hyvän hallinnon takeisiin luetaan oikeus saada asiassa perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta.

Havaintojeni mukaan maksuasioissa ei aina tehdä kirjallisia päätöksiä, vaan maksu — etenkin tasamaksut — peritään käyntikerran tai palvelutapahtuman yhteydessä tai siitä lähetettävällä laskulla. Tällöin asiakkaalle ei myöskään anneta muutoksenhakuohjetta. Selvityksen mukaan kantelijalle lähetettyyn hammashoitoa koskevaan laskuun ei ollut liitetty ohjetta siitä, miten maksuun voi hakea muutosta. Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen mukaan asiakkaiden tuloista riippumattomista maksuista ei tehdä erikseen päätöstä muutoksenhakuohjauksineen.

Asiakasmaksulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, että lain perusteella määrätystä maksusta tulisi tehdä kirjallinen päätös. Kuitenkin asiakasmaksulain 15 §:ssä edellytetään, että maksua koskevaan päätökseen tulee liittää ohjeet siitä, miten päätös voidaan saattaa oikaisua varten toimielimen käsiteltäväksi. Käsitykseni mukaan tämä merkitsee sitä, että maksupäätöksen tulee olla kirjallinen, jotta siihen voidaan liittää muutoksenhakuohjeus. Tämä lainkohta koskee kuitenkin yksinomaan viranhaltijan tekemää maksupäätöstä. Käsitykseni mukaan käytännössä viranhaltijan tekemät maksupäätökset koskevat pääasiassa asiakkaan maksukyvyyn mukaan määräytyviä maksuja eivätkä tasamaksuja.

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen mukaan maksusta on tässä tapauksessa päättänyt sosiaali- ja terveyslautakunta eikä yksittäinen viranhaltija. Viitataan edellä todettuun hallituksen esitykseen ja korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun ja totean, että kantelijalla on ollut halutessaan oikeus valittaa maksusta hallintovalituksella hallinto-oikeuteen. Asiakasmaksulain 15 §:n 4 momentin mukaan valitus hallinto-oikeuteen on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Maksua koskevan hallintovalituksen valitusaika ei voi siten lähteä kulumaan ennen kuin asiakas on saanut maksua koskevan päätöksen tiedoksi. Käsitykseni mukaan asiakkaalle lähetettävä maksulappu ei ole tällainen päätös vaan muutoksenhakuoikeuden käyttäminen edellyttää yksilöityä päätöstä.

Asiakasmaksulaista ei ilmene, milloin viranomaisen tai viranhaltijan tulee tehdä yksilöpäätös maksua koskevassa asiassa. Näin tulee käsitykseni mukaan tehdä ainakin silloin, kun asiakas sitä erikseen pyytää, jotta hän voi hakea maksuun muutosta. Tämä koskee myös tasamaksua ja sellaista maksua, joka perustuu toimielimen eikä viranhaltijan päätökseen. Sen sijaan tulkinnanvaraista on, milloin viranomaisen tai viranhaltijan tulee tehdä tällainen päätös omasta aloitteestaan.

Tiedossani ei ole, että kantelija olisi pyytänyt maksuasiassaan yksilöpäätöstä Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimesta. Näin ollen en voi todeta, että Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi olisi toiminut tältä osin lainvastaisesti.

Pidän kuitenkin asiakkaan oikeusturvan toteutumista tässä tilanteessa ongelmallisena. Mikäli hän ei saa maksua koskevaa päätöstä, hänelle ei välity myöskään tietoa siitä, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta hänelle määrätystä maksusta. Tässä suhteessa viranomaisen neuvonnalla ja tiedottamisella on erittäin suuri merkitys. Käsittelen asiaa seuraavassa yksityiskohtaisemmin.

3.3.4

Neuvontavelvollisuus

Hallintolain 8 §:n (434/2003) mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää

neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kuten edellä on ilmennyt, asiakasmaksuihin voidaan hakea muutosta eri tavoin riippuen maksupäätöksen tekijästä: Viranhaltijan päätökseen haetaan oikaisua toimielimeltä; Toimielimen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Näiden lisäksi asiakasmaksulain nojalla määrättyyn maksuun voidaan hakea muutosta ns. perustevalituksella (asiakasmaksulain 17 §, laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin 8 §, 11 §:n 1 momentti ja 12 §:n 1 momentti). Perustevalituksen voi tehdä se, joka katsoo, että maksu on määrätty lakia virheellisesti soveltaen taikka että asiaa käsiteltäessä on tapahtunut erehdys tai menettelyvirhe, jonka voidaan otaksua vaikuttaneen asian ratkaisuun. Perustevalitus osoitetaan hallinto-oikeudelle ja valitus on tehtävä viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona maksu on määrätty. Asiakkaalla on myös tietyin edellytyksin mahdollisuus hakea asiakasmaksulain 11 §:n perusteella maksun perimättä jättämistä tai alentamista, jos palvelun tuottava kunta tai kuntayhtymä on tehnyt päätöksen tämän tyyppisen menettelyn käyttöönotosta.

Käsitykseni mukaan asiakkaalla ei voi olla tietoa siitä, miten hänen tulisi menetellä, jos hän on tyytymätön hänelle asiakasmaksulain nojalla määrättyyn maksuun, ellei häntä ohjata hänen käytössään olevista muutoksenhakukeinoista. Kunnalla on käsitykseni mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että tätä koskeva tieto on asiakkaan saatavilla ja että viranhaltijat osaavat neuvoa asiakkaita oikein.

Selvityksen perusteella kantelija ei ole ollut tietoinen eikä ole tullut tietoiseksi siitä, miten hänen tulee menetellä saadakseen muutoksen hänelle määrättyyn maksuun. Käsitykseni mukaan Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ei ole tältä osin huolehtinut riittävästi neuvontavelvollisuudestaan. Pidän tärkeänä, että maksuvelvollinen saa maksua koskevan vaatimuksen yhteydessä tiedon siitä, miten hänen tulee menetellä, jos hän on tyytymätön häneltä perittävään maksuun.

3.3.5

Lainsäädännön täsmentäminen

Käsitykseni mukaan nykyisen lainsäädännön perusteella on epäselvää, milloin maksuasiassa on annettava kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen. Kuitenkin jo hallintomenettelylain aikana on pidetty kirjallisen päätöksen antamista hyvän hallinnon mukaisena vakiintuneena periaatteena ja voimassa oleva hallintolaki edellyttää nimenomaisesti, että hallintopäätös annetaan kirjallisesti ja että se on perusteltava. Mielestäni terveydenhuollon palveluiden käyttäjien/asiakkaiden oikeusturvaa ja hyvää hallintoa edistäisi se, että kirjallisen päätöksen tekemisestä, päätöksen perustelemisesta sekä siihen liitettävästä muutoksenhakuosoituksesta olisi säännelty nykyistä selkeämmin. Tätä tukee mielestäni myös se, että kyse on terveydenhuollon palvelujen käyttäjien velvoitteista, jotka ovat asiakasmaksulain 17 §:n mukaan ulosottokelpoisia ilman tuomiota tai päätöstä. Olen tuonut tämän käsitykseni esiin sosiaali- ja terveysministeriölle 7.12.2005 antamassani lausunnossa, joka koski sosiaali- ja

terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista selvittäneen toimikunnan mietintöä (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:10).

Saatan kuitenkin myös tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, onko lainsäädäntöä syytä täsmentää tältä osin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.4 esittämäni käsityksen Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelystä sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi kohdassa 3.3.5 tarkoitetun lainsäädännön muutostarpeen.