

21.4.2015

Dnro 746/3/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

**TARKASTUS: POHJOIS-POHJANMAAN SAIRAANHOITOPPIIRIN KUNTAYHTYMÄ,
TALOUSHALLINTO**

Pöytäkirja ilman liitteitä

Aika ja paikka: 12.3.2015, Oulu

Läsnä:	- - -	talousjohtaja
	- - -	johtava sosiaalityöntekijä
	- - -	vastaava sosiaalityöntekijä
	- - -	kansliasihteeri
	- - -	toimistosihteeri
	- - -	toimistosihteeri
	Maija Saksin	apulaisoikeusasiamies
	Riitta Länsisyrjä	esittelijäneuvos
	Terhi Arjola-Sarja	oikeusasiamiehensihteeri

TARKASTUSTEEMA

Apulaisoikeusasiamies Saksin on tarkastanut erityisesti kunnissa julkisoikeudellisten maksujen laskutusta ja ennen kaikkea perintäprosessia. Useiden oikeusasiamiehen kansliaan tulleiden julkisoikeudellisten maksujen perintää koskevien kanteluiden pohjalta tarkastuksessa on tarkoitus selvittää perintäprosessin kulku ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen laskutusprosessista lähtien koko perintäketju erityisesti silmällä pitäen kanteluissa usein esitettyä väitettä perinnän kustannusten kohtuuttomasta kohoamisesta vapaaehtoisen perinnän yksityisille perintäyhtiöille ulkoistamisen seurauksena.

Apulaisoikeusasiamies antoi Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän menettelyä koskeneen kantelun johdosta päätöksen 15.4.2014 dnro 321/4/13, jossa hän totesi muun muassa että kuntayhtymän on velkojana valvottava perintäyhtiön menettelyä maksujen perinnässä. Sen tulee siis myös valvoa, että asiakas saa riittävästi tietoa käytettävissään olevista oikeussuojakeinoista. Tässä tarkoituksessa AOA pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan, miten se on yhteistyössään perintäyhtiön kanssa toteuttanut valvontavelvollisuuden erityisesti silloin, kun velallinen on kiistänyt maksun perusteen aiheellisuuden. *Sairaanhoitopiiri totesi selvityksessään muun muassa, että perintäyhtiön maksuvaatimuskirjeissä on ilmoitettu oikeudesta tehdä perustevalitus. AOA:n oma aloite kuntayhtymän valvontavelvollisuuden täyttämistä on edelleen vireillä.*

Tämän tarkastuksen tarkoitus on osaltaan täsmentää laskutukseen ja perintään liittyvien menettelytapojen arviointia erityisesti oikeussuojakeinojen ja niitä koskevan ohjauksen ja neuvonnan sekä velkojan ja ostopalveluna yksityiseltä perintäyhtiöltä ostetun palvelun sisällön osalta oheisen kirjeen mukaisesti (liite 1).

1

Yleistä

Talusojohtaja esitteli sairaanhoitopiirin toimintaa ja taloutta (liite 2). Kuntayhtymän henkilökunta oli n.5800, josta hallinnossa 6,3 % eli 368. Sairaalan sosiaalihuollon yksikössä toimi 23 henkeä, johtavan sosiaalityöntekijän lisäksi kolme vastaavaa sosiaalityöntekijää ja 18 sosiaalityöntekijää. Sairaanhoitopiiriin kuului Oulun yliopistollinen keskussairaala, Oulaskankaan sairaala ja Visalan psykiatrisen sairaala. Myös kehitysvammahuolto kuului sairaanhoitopiiriin, mutta oli siirtymässä kunnalle.

Asiakasmaksujen määrä oli vuonna 2014 n. 17 milj. euroa. Vuosittain kirjattiin luottotappioksi maksuongelmien vuoksi n.400 000–700 000 euroa. Kirjauksesta huolimatta maksut olivat jälkipörinässä perintäyhtiöllä vanhentumiseensa saakka.

Potilas- ja kuntamaksuyksikössä oli keskussairaalassa 9 työntekijää ja muissa yksiköissä kussakin yksi. Kaksi toimistosihiteeriä päivystivät päivittäin klo 9-14.30. Jonkin verran asiakkaat kävivät paikan päällä, mutta yleensä neuvontaa annettiin puhelimitse.

2

Laskutus

Kansliasihteeri esitteli perintään liittyvää menettelyä ennakkoon lähetettyjen kysymysten pohjalta (liite 3). Sairaalaan saavuttaessa on mahdollisuus ns. itseilmoittautumiseen sähköisesti, jolloin lasku lähetetään e-laskuna Postin tulostamana asiakkaan ilmoittamaan osoitteeseen. Muussa tapauksessa lasku annetaan potilaan uloskirjautuessa. Tiettyä yksittäistä hoitoa koskien tiedustellaan aina alle 18 vuotiaalta, haluaako hän salata tiedon huoltajalta. Laskua ei tuolloin lähetetä huoltajalle. Se voi päättyä vapaaehtoiseen perintään, mutta ulosottoon lasku lähetetään vasta asiakkaan täytettyä 18 vuotta.

Asiakasmaksulain huojennussäännöstä (11 §) ei sovelleta tasamaksuissa (kuntayhtymän hallituksen päätös 16.12.2014 § 150), poikkeuksena pitkäaikainen laitoshoido (yli 3kk).

Laskutuksen oikeussuojakeinoista neuvonnasta huolehtivat toimistosihiteerit totesivat, että kysyttäessä he neuvovat ”reklamoimaan” sairaanhoitopiirille, jos asiakas katsoo maksun olevan aiheeton tai liian suuri. Kuntayhtymän kotisivuilla tai sosiaalityöntekijöiden jakamassa asiakastiedotemateriaalissa ei ole käsitelty sitä, mitä oikeussuojakeinoja asiakkaalla on käytettävissään, jos hän haluaa saattaa laskutuksen oikeellisuuden viranomaisen tutkittavaksi.

AOA toteaa, että laskutuksen oikeussuojakeinoista tulee ilmoittaa täsmällisesti laskutuksen yhteydessä. Asiakasmaksulain mukaan tasamaksuistakin voi hakea oikaisua ja perinnän oikeussuojakeino on perustevalitus, josta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (9 ja 10 §). Neuvontaa varten tulisi laatia selkeät ohjeet oikeussuojakeinojen käyttämisestä annettavaa neuvontaa varten. Tämä ohjaus menettelystä tulee antaa myös asiakkaalle kirjallisesti.

AOA toteaa, että oikeusasiamiehen valvontakäytännössä on katsottu, että asiakkaan on myös tasamaksuista saatava pyynnöstä valituskelpoinen päätös. Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio katsoi päätöksessään jo vuonna 2007, että nykyisen lainsäädännön perusteella on epäselvää, milloin maksuasiassa on annettava kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen. Oikeusasiamiehen mielestä terveydenhuollon palveluiden käyttäjien/asiakkaiden oikeusturvaa ja hyvää hallintoa edistäisi se, että kirjallisen päätöksen tekemisestä, päätöksen perusteleminen sekä siihen liitettävästä muutoksenhakuohjauksesta olisi säännelty nykyistä selkeämmin. Oikeusasiamies saattoi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön harkittavaksi, onko lainsäädäntöä syytä täsmentää tältä osin.

Vastauksessaan 22.1.2009 oikeusasiamiehelle sosiaali- ja terveysministeriö muun ohella totesi, että voimassa olevan lain tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjä voi aina saattaa palvelusta hänelle aiheutuvan maksun oikeellisuuden selvitetäväksi laissa säädetyllä tavalla. Tämä koskee kaikkia maksuja, niin erillisiin selvityksiin perustuvia tulosidonnaisia maksuja kuin käynti- ja hoitopäiväkohtaisia maksuja. Muutoksenhakumenettelystä säädetään lain 15 §:ssä. Ministeriön näkemyksen mukaan palvelujen käyttäjää tulisi hyvän hallintotavan mukaisesti aina informoida mahdollisuudesta hakea muutosta palvelumaksuun. Käytännössä näin tapahtuukin aina silloin, kun palvelun käyttäjälle määrätään tulosidonnainen maksu. Tällaisiin päätöksiin liitetään säännönmukaisesti muutoksenhakuohjeet. Ongelmallisiksi ovat sen sijaan osoittautuneet käynti- ja hoitopäivämaksut ja vastaavat. Näihin ei ilmeisesti ole juurikaan liitetty muutoksenhakuohjeita. Tämä ei ministeriön mukaan kuitenkaan poista lain mukaista muutoksenhakuoikeutta. Ministeriö yhtyi näkemykseen, että palvelujen käyttäjien oikeusturvaa edistäisi se, jos lainsäädännössä olisi tarkemmin säännelty maksusta ja muutoksenhakumahdollisuudesta ilmoittamisesta ja näihin liittyvistä menettelyistä. Kirjeen mukaan asiakasmaksulainsäädännön kokonaisuudistusta ei ole toistaiseksi ollut mahdollista toteuttaa, mutta ministeriö jatkossa arvioi, voitaisiinko muutoksenhakusäännöksiä uudistaa erikseen muussa yhteydessä.

Asiakasmaksulain säännöksiä ei tältä osin ole edelleenkään täsmennetty. Tuoreessa ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri otti osaltaan kantaa samaan kysymykseen (Dnro OKV/2105/1/2013). Apulaisoikeuskansleri viittasi edellä mainittuihin kannanottoihin ja pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan 30.9.2015 mennessä, mihin lainsäädännöllisiin tai ohjeistukseen asiassa olisi aihetta. Kanteluratkaisussa hän katsoi, että terveydenhuollon tasamaksua koskevassa asiassa asiakasta olisi hallintolain 8 §:ssä säädetyt neuvontavelvollisuuden käyttämiseksi tullut neuvoa, esimerkiksi laskun yhteyteen liitettyssä ohjauksessa, muutoksenhakumahdollisuudesta ja siitä kuinka heidän tulee asiassa menetellä.

AOA totesi, että hän tulee seuraamaan, miten ministeriö ja julkisyhteisöt laskutuksessaan kehittävät asiakkaan oikeusturvaa.

3

Sosiaalityöntekijät sairaalassa

Keskusteltiin sosiaalityöntekijöiden kanssa keinoista välttää maksujen viivästymistä ja kulujen kasvamista erityisesti siinä tilanteessa, että potilas siirtyy toiseen terveydenhuollon yksikköön, mutta lasku lähetetään kotiin. Kahden viikon maksuaika ei välttämättä riitä, jos hoito jatkuu pitkään toisaalla.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin toteaa, että esimerkiksi maksupäivän siirto voisi olla tällaisessa tapauksessa aiheellista, kun usein on tullut esille ettei potilailla ole läheisiä huolehtimaan maksuista.

Keskusteltiin yleisesti sairaalan sosiaalityöntekijän roolista maksuasioissa. Sosiaalityöntekijät totesivat, että sisäänkirjautumislomakkeessa on kohta, johon merkitään, että potilasta on informoitu sosiaalityöntekijästä. Potilaat ohjautuvat heille oma-aloitteisesti, omaisten pyynnöstä tai lääkärin kutsusta. Todettiin, että omatoimistakin yhteydenottoa potilaisiin voisi lisätä erityisesti pitkäaikaishoitopotilaiden osalta, mutta säännönmukaiseen jatkohoitopotilaiden laskutusasioiden läpikäyntiin ei ollut resursseja.

Sosiaalityöntekijät olivat laatineet kirjallisia ohjeita maksuasioissa (liitteet 4 ja 5).

Perintä

Perintä oli ulkoistettu toimeksiantosopimuksella Intrum Justitia Oy:lle. Sopimus oli allekirjoitettu 18.1.2012. Sitä ei ollut uudistettu perintälain voimaan tullessa 1.3.2013. Sopimuksen ("Perintäyhteistyösopimus") liitteenä oli Tapa Toimia -asiakirja, joka sairaanhoitopiirin edustajan mukaan oli laadittu yhteistyössä yhtiön ja sairaanhoitopiirin laskutuksen kanssa. Asiakirjan oli kuitenkin allekirjoittanut vain yhtiön edustaja. Sairaanhoitopiirin edustajien mukaan sitä myös päivitettiin tarvittaessa.

Sairaanhoitopiirin yhtiölle perintätoimen hoidosta maksamat palkkiot eivät ilmenneet edellä mainituista asiakirjoista (maksuista, jotka peritään asiakkailta on kerrottu Tapa toimia -asiakirjan kohdassa 3.3.1. ja liitteessä 8. Talousjohtaja totesi maksuista, että yhtiö saa pitää muistutuslaskun 5 euron palkkion. Laskutus sopimuskumppanien välillä ei ole perintälain muutoksesta huolimatta muuttunut vaan se perustuu velalliselta saataviin perimispalkkioihin.

AOA toteaa, että hän otti – neuvoteltuaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintovirastojen ja Kuntaliiton edustajien kanssa – omana aloitteenaan selvitettäväksi julkisoikeudellisten maksujen ja muiden saatavien perinnän valvontaa ja erityisesti julkisyhteisön toimeksiantosopimuksia perintäyhtiöiden kanssa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki selvityksen sopimusten sisällöstä. Asian käsittely on kesken.

Vielä kiinnitettiin huomiota sopimusasiakirjojen kohtaan 3.3.7: Turvakielto: Todettiin, että turvakiellon myöntää maistraatti. Asiakirjan mukaan yhtiö siirtää turvakieltoasiakkaan asian suoraan oikeudelliseen perintään, jos osoitetieto ei välity yhtiölle. Turvakielto-tositetta ei välitetä yhtiölle. – Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perintälain 9 §:n mukaan perintäyhtiö ei saa toimia ulosoton asiamiehenä suoraan ulosmittauskelpoisten saatavien perinnässä. Näin ollen yhtiö ei voi toimittaa saatavaa suoraan ulosotto-perintään.

AOA toteaa, että osoitteen turvakiellon vuoksi asiakkaan tulisi ilmoittaa terveydenhuollon asiakaskäynnin yhteydessä yhteystieto, johon voidaan laskut lähettää viivytyksettä. Ajantasaisen osoitteen ilmoittamisesta tulisi asiakasta myös ohjeistaa. Riippumatta siitä, onko näin menetelty, julkisyhteisön tulee kuitenkin luoda järjestelmä, jossa turvakieltoasiakas voi säännöllisen maksuajan puitteissa maksaa laskunsa.

- Sairaanhoitopiirin edustajien mukaan ko. laskuja ei lähetetä perintäyhtiölle.

Kohta 3.3.9: Kuolinpesät: Asiakirjan teksti jättää täysin epäselväksi, mitä ko. tilanteessa tehdään. Sairaanhoitopiirin edustajien mukaan perukirjasta selvitetään, onko pesällä varoja laskun maksamiseen ja myönteisessä tapauksessa lasku lähetetään kuolinpesän hoitajalle.

Liite 4: Liitteessä, joka koskee julkisoikeudellisia saatavia todetaan, että korkoa peritään korkolain mukaisesti. korkolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan korkolakia ei kuitenkaan sovelleta julkisoikeudellisesta velkasuhteesta johtuvaan saatavaan ellei muualla toisin säädetä. – Sairaanhoitopiirin edustajien mukaan korkoa ei myöskään peritä täytäntöönpanokuluille. Liitteen perusteella jää myös epäselväksi ulosottotilitysten kulku.

Sairaanhoitopiirin oman aloitteen johdosta antamassa selvityksestä ilmenee, että yhtiön ulosotto-perintään valikoimien asioiden listan lähetys (yli 10 euron saatava) on sairaanhoitopiirin pysäytettävissä 14 päivää, jonka jälkeen yhtiö teknisenä välittäjänä siirtää asiat ulosottoon sähköisesti.

AOA toteaa, että julkisyhteisön tulee tehdä arvio itse hyväksymiensä kriteerien perusteella. Toki tässä arvioinnissa voidaan käyttää apuna perintäyhtiön asiantuntemusta.

Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että hän on omana aloitteenaan tutkinut sitä, rikottiinko perintälain asiamieskieltoa, kun perintäyhtiöt toimivat suoraan ulosottokelpoisten saatavien osalta maksujen ulosottooperinnässä ns. teknisenä välittäjänä. Hän totesi päätöksessään dnro 459/2/2011 muun muassa, että arvioitaessa teknisen välittämisen sallittavuutta on kiinnitettävä huomiota seuraaviin kriteereihin

- 1) Kuka tekee päätöksen julkisoikeudellisten ulosottoon siirtämisestä?
- 2) Miten tuo päätösmenettely ja asioiden valikoituminen käytännössä tapahtuu?
- 3) Kuka käyttää velkojan puhevaltaa ulosottooperinnän aikana?
- 4) Kenelle ulosoton perimät varat tilitetään?

Apulaisoikeusasiamies korosti, että päätöksenteon tulee kaikissa vaiheissa säilyä velkojalla.

5

Perintäkirjeiden sisällöstä

Tarkasteltiin myös perintäyhtiön lähettämien maksumuistutus- ja vaatimuskirjeiden sisältöä.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että perintälain 5 §:n 7 kohdan mukaan maksuvaatimuksesta on ilmentävä, kenelle huomautukset on esitettävä; jos perittävänä on julkisyhteisön saatava, maksuvaatimuksessa on ilmoitettava myös sen julkisyhteisön perintää hoitavan yksikön tai henkilön yhteystiedot, jolle velallinen voi tehdä saatavaa ja perintää koskevat huomautuksensa.

Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että myös maksumuistutuksesta tulisi ilmetä tämä tieto.

6

TOIMENPITEET

Apulaisoikeusasiamiehen kannanotot ilmenevät edellä esitetystä.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Riitta Länsisyrjä
esittelijäneuvos