

**ASIA****Kunnan menettely maksun perimisessä lääkärinlausunnosta****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 29.12.2015 osoittamissaan kirjoituksissa arvostellut Turun kaupungin hyvinvointitoimialan ja Kunnan Taitoa Oy:n menettelyä maksun perimisestä sairauden hoitoon tarkoitetuista B-lääkärinlausunnoista.

**SELVITYS**

Kantelun perusteella Lounais-Suomen aluehallintovirasto on antanut 24.5.2016 päivätyn yksikön päällikön ja lakimiehen lausunnon sekä oheistanut Turun kaupungin hyvinvointitoimialalta hankkimansa selvitykset.

Jäljennökset lausunnosta ja selvityksistä lähetetään oheisena kantelijalle tiedoksi.

**RATKAISU****Sovellettavat säännökset**

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 22 §:ssä säädetään todistuksista. Pykälän mukaan kunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun todistuksen tai lausunnon tarve perustuu lakiin, taikka on asukkaana tai potilaana hoidon, toimeentulon, opiskelun tai muun vastaavan syyn kannalta välttämätöntä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki, 734/1992) 5 §:n 1 kohdan d-alakohdan mukaan maksuja saa periä terveydenhuollon ammattihenkilön antamista todistuksista ja lausunnoista silloin kun ne eivät liity potilaan hoitoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) 23 §:ssä säädetään lääkärin-todistuksen ja lääkärinlausunnon maksun enimmäismäärästä. Lisäksi pykälän mukaan maksua ei saa periä kansanterveystyössä hoitoon liittyvästä todistuksesta tai lausunnonsta.

Asiakasmaksulain 15 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälää on muutettu lailla 1022/2015, joka tuli voimaan 1.1.2016. Pykälän mukaan maksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimus tehdään sille toimitelmelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa on myönnettävä ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Myös aikaisemmin voimassa olleessa asiakasmaksulain 15 §:ssä säädettiin oikaisun hakemisesta maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen sekä valituksesta edelleen hallinto-oikeuteen.

Hallintolain 46 §:ssä (581/2010) säädetään oikaisuvaatimusohjeista. Pykälän 1 momentin säännöksen mukaan jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

Sairausvakuutuslain (1224/2004) 5 luvun 5 §:ssä (802/2008) säädetään lääkehoidon erityiskorvattavuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan lääke on erityiskorvattava, jos sille on hyväksytty erityiskorvattavuus siten kuin 6 luvussa säädetään. Lisäksi edellytetään, että lääkettä käytetään lääketieteellisin perustein vaikeaksi ja pitkäaikaiseksi arvioitavan sairauden hoidossa. Pykälän 3 momentin (252/2015) mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lääketieteellisin perustein vaikeiksi ja pitkäaikaisiksi arvioitavista sairauksista, joiden lääkehoidon kustannuksista tämän lain perusteella korvataan 65 tai 100 prosenttia. Kansaneläkelaitos voi tarkemmin päättää tarvittavista selvityksistä sekä niistä vaikean ja pitkäaikaisen sairauden lääketieteellisistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä, jotta lääkkeiden erityiskorvaaminen vakuutetulle on lääketieteellisesti perusteltua.

## Turun kaupungin hyvinvointitoimialan selvitykset

Turun kaupungin hyvinvointitoimialan kaupunginlakimiehen antamassa selvityksessä on todettu, että arvioitaessa sitä, liittykö kirjoitettu lääkärintodistus potilaan hoitoon, hoidon määrittelyä on usein käytetty potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohtaa, jonka mukaan terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä.

Selvityksessä on viitattu asiakasmaksulakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 216/1991 vp), jonka mukaan asiakasmaksu voitaisiin periä hoitoon liittymättömistä lääkärin ja hammaslääkärin todistuksista ja lausunnoista. Esityksen mukaan tällaisia hoitoon liittymättömiä lääkärintodistuksia ovat esimerkiksi erilaiset terveystodistukset, joita tarvitaan työpaikkaa, virkaa tai ajokorttia haettaessa. Hallituksen esityksessä ei puhuta erityisesti B-lausunnoista, mutta terveydenhuoltolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 90/2010 vp) mukaan ainakin sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia haettaessa kyseessä on lakisääteinen toimeentuloon liittyvä todistus, joka on pyynnöstä kirjoitettava (terveydenhuoltolaki 22 §). B-lausunto Kelaa varten on siis kirjoitettava riippumatta siitä, liittykö se potilaan hoitoon vai ei.

Selvityksen mukaan oikeuskäytäntö B-lausunnon maksullisuudesta on myös vaihtelevaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun dnro 1739/4/09 mukaan lausunto, joka oli kirjoitettu TULES -kuntoutuksena annettavaa fysioterapiaa varten, liittyi potilaan hoitoon ja oli siten maksuton. Sen sijaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 26.10.2007 dnro 00156/07/6209 asiakas oli hakenut Kelan järjestämälle kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskurssille sekä laitoskuntoutukseen. Lääkärintodistus oli kirjoitettu nimenomaan kuntoutuksen hakemista varten. Hallinto-oikeus katsoi, että kyseessä ei ollut hoitoa varten kirjoitettu lääkärintodistus, vaan etuuden hakemiseen liittyvä lääkärintodistus. Näin ollen lausunto oli maksullinen. Turun hallinto-oikeuden 1.9.2008 antaman ratkaisun mukaan erityiskorvattavaa lääkettä varten kirjoitettu B-lausunto oli kirjoitettu taloudellisen edun saamiseksi. Näin ollen siitä oli voitu periä maksu. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 8.2.2010 antaman ratkaisun mukaan erityiskorvattavaa lääkettä varten kirjoitettu B-lausunto oli kirjoitettu hoitoa varten. Näin ollen sen oli tullut olla maksuton. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2005:41, jolla korkein hallinto-oikeus pysytti Turun hallinto-oikeuden ratkaisun dnro 03/0015/2, sairauspäivärahaa varten kirjoitettu B-todistus oli hoitoon liittyvä, koska asiakas tarvitsi sen saadakseen hoitoon liittyvän sairausloman. Näin ollen todistuksen oli oltava maksuton. Selvityksessä on todettu, että selkeää soveltamiskäytäntöä asiasta ei ollut, vaan maksullisuus/maksuttomuus oli ratkaistu aina potilaan yksilöllinen hoidon tarve ja elämäntilanne sekä haettu etuisuus huomioon ottaen.

Selvityksen mukaan hyvinvointitoimiala oli linjannut, että lähtökohtaisesti Kelasta haettavat etuudet ovat taloudellisia etuuksia ja niitä varten kirjoitettavat todistukset toimeentuloon liittyviä. Jotta kaupungin asukkaiden yhdenvertaisuus toteutuisi, Kelaa varten kirjoitettavat B-lausunnot säilyvät siis pääsääntöisesti maksullisina. Mikäli asiakas kokee laskutusperusteen vääräksi eli että lausunto on asiakkaan hoitoon liittyvä, asiakas voi tehdä kirjallisesti oikaisuvaatimuksen Turun kaupungin sosiaali- ja terveystoimikunnan yksilöjaostolle. Yksilöjaosto oli joissain yksittäisissä asioissa tehnyt päätöksen, jossa asiakkaan oikaisuvaatimus oli hyväksytty ja B-lausunnot peritty lasku oli hyvitetty asiakkaalle.

Selvityksessä on todettu, että kantelijan saamasta laskusta ei ilmene ohjetta siitä, miten hakea muutosta laskuun. Turun kaupungin hyvinvointitoimialan talous- ja hallintojohtajan selvityksen mukaan asiayhteydessä laskun muutoksenhakuohjeet käytäisiin läpi hyvinvointitoimialalla ja asia oli parhaillaan selvittelyn alla. Asia käytäisiin läpi myös Kunnan Taitoa Oy:n kanssa. Kaupunginlakimies tulisi lähettämään kantelijalle tiedon muutoksenhaun mahdollisuudesta. Talous- ja hallintojohtaja on selvityksessään pahoitellut puutteellisen informaation aiheuttamaa vaivaa ja mahdollista epätietoisuutta kantelijalle siitä, miten saattaa asia vireille, koska kantelija on kokenut laskun väärin perustein määrätyksi.

## Arviointia

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on lausunnossaan viitannut Turun kaupungin hyvinvointitoimialalta saatuun selvitykseen, jonka mukaan kantelussa tarkoitettu B-lausunto oli hyvinvointitoimialan asiakasmaksuohjeistuksen mukaisesti ollut maksullinen, koska tarve lääkärinlausunnon saamiseen ei ollut perustunut sairauteen, vaan sairausvakuutuslain mukaisen taloudellisen etuuden (erityiskorvattavat lääkkeet) hakemiseen. Lausunto itsessään ei myöskään ole ollut annetun hoidon eli lääkehoidon edellytys. Selvityksen mukaan laskutuspäätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, joka käsitellään sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöjaostossa. Aluehallintoviraston mukaan lääkärinlausuntojen maksullisuutta koskeva lainsäädäntö on osin tulkinnanvaraista. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan se, milloin kyse on hoitoon liittyvästä todistuksesta tai lausunnosta, arvioidaan tapauskohtaisesti. Potilaalla tulee olla mahdollisuus hakea maksua koskevaan päätökseen oikaisua. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan Turun kaupungin hyvinvointitoimialan oli mahdollista voimassa olevan lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi määritellä ohjeissaan, että Kelasta haettavia taloudellisia etuuksia varten annetut todistukset ovat pääsääntöisesti maksullisia. Aluehallintovirasto ei ota kantaa yksittäisen todistuksen maksullisuuteen vaan katsoo, että asiassa toimivaltainen viranomaisena on hallinto-oikeus, jolle maksua koskevan asian voi saattaa käsiteltäväksi oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen.

Selvityksissä on viitattu sosiaali- ja terveysministeriön Valviran ja aluehallintovirastojen terveydenhuollon yhteistyöryhmälle 10.6.2015 antamaan kannanottoon, jonka mukaan lainsäädäntö on tulkinnanvaraista eikä tuossa vaiheessa ollut tarkoituksenmukaista ottaa kantaa yksittäisen lausuntotyypin maksuttomuuteen ottaen huomioon, että asiakasmaksut liittyvät ministeriössä vireillä oleviin uudistuksiin, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusta koskevaan hankkeeseen. Asiakasmaksulakia koskevat linjaukset ja uudistukset olisi ministeriön kannan mukaan järkevää yhdistää sote-uudistukseen ja tarkastella asioita kokonaisuutena.

Asiakirjoista ilmenee, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli tiedotteessaan (21.10.2015) ottanut kantaa B-lausuntojen maksullisuuteen. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli todennut, että ns. B-lausunto, jota tarvitaan Kelan erityiskorvauksen hakemiseksi pitkäaikaissairauden lääkehoidon kustannuksiin, Kelan kuntoutukseen haettaessa ja pitkäaikaisen sairasloman tarpeen osoittamiseksi, on sairaudenhoitoon liittyvä todistus, josta ei kansanterveystyössä saa asiakasmaksulain mukaan periä maksua. Lounais-Suomen aluehallintovirasto oli 11.2.2016 (LSAVI/3379/05.07.03/2015) todennut, että aluehallintovirasto ei ainakaan toistaiseksi tiedota tai anna yleistä ohjetta B-lausuntojen maksullisuudesta, koska yksiselitteisen ohjeistuksen antaminen ei ole mahdollista. Asiassa oli kysymys Turun kaupungin internet-sivun tiedotteesta, jonka mukaan Kelaa varten kirjoitettavat lääkärinlausunnot säilyvät jatkosakin pääsääntöisesti maksullisina.

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Sosiaali- ja terveysministeriö on 22.9.2016 antanut kunnille ohjeen (Kuntainfo 4/2016), jonka mukaan B-lausunto lääkehoidon erityiskorvattavuuden hakemiseksi on hoitoon liittyvä ja siten maksuton perusterveydenhuollossa. Ohjeessa on todettu, että lääkärinlausunnolla Kela varmistaa sairausvakuutuslain mukaisten lääkkeiden erityiskorvattavuutta koskevien edellytysten täyttymisen. Potilaan kannalta sairauden ja lääkehoidon tarpeen osoittaminen lääkärinlausunnolla on siten välttämätöntä, jotta hän voi saada lääkkeensä erityiskorvattuina. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan erilaisten maksujen perimiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen on asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta tarpeellista. Ohjeen mukaan terveyskeskuksissa laadittava lääkehoidon erityiskorvattavuuden hakemiseksi välttämätön lääkärintodistus tai lääkärinlausunto on asiakasmaksulaisissa tai -asetuksessa tarkoitettulla tavalla hoitoon liittyvä eikä siitä saa periä maksua.

Saatujen selvitysten ja käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella kysymys ns. B-lausunnon maksullisuudesta oli ollut tulkinnanvarainen. Turun kaupungin hyvinvointitoimialan laskutuskäytännön mukaan Kelaa varten kirjoitettavat lääkärinlausunnot olivat maksullisia. Asiakasmaksuun on asiakasmaksulain mukaisesti mahdollista hakea muutosta ja oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen asia voidaan saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kaupungin internet-sivujen tiedotteessa asiasta oli myös ohjaus muutoksenhausta asiakasmaksuun.

Lääkärin potilaalleen määräämän lääkehoidon erityiskorvattavuuden hakemiseksi tarvittavan lääkärinlausunnon maksullisuutta/maksuttomuutta koskeva kysymys on sellainen terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeva sisällöllinen kysymys, jota oikeuskansleri ei voi ratkaista. Turun kaupungin asianomaisten virkamiesten virkatoimintaa koskevalta laillisuusvalvonnallselta kannalta kuitenkin viittaa siihen, mitä muun muassa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tiedotteessa 21.10.2015 sekä nyttemmin sosiaali- ja terveysministeriön Kuntainfo -ohjeessa (4/2016) 22.9.2016 on todettu. Yleiseltä kannalta pidän varsin epätyytyttävänä, että terveydenhuollossa näinkään yleisestä ja merkittävää asiakasryhmää koskevasta ja käytännön kannalta merkityksellisestä asiasta ei ole ollut valtakunnallisesti yhtenäisesti sovellettavia, hallintotoimintaa helpottavia ja samalla asiakkaiden oikeusturvaa kohentavia ohjeita. Saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole tältä osin kuitenkaan ilmennyt Turun kaupungin hyvinvointitoimialan lainvastaista tai velvollisuuksien vastaista menettelyä.

Asiassa on ilmennyt, että kantelussa tarkoitettuun asiakasmaksua koskevaan laskuun ei ollut liitetty oikaisuvaatimusohjeita. Turun kaupungin hyvinvointitoimialan selvityksen mukaan oikaisuvaatimusohjeiden antamista koskeva asia selvitetään hyvinvointitoimialalla ja Kunnan Taitoa Oy:n kanssa. Selvityksen mukaan kantelijalle lähetetään tieto muutoksenhaun mahdollisuudesta. Totean, että hallintolain 46 §:n mukaisesti oikaisuvaatimusohjeet olisi tullut antaa samanaikaisesti päätöksen kanssa ja että asiassa on tältä osin toimittu virheellisesti. Oikaisuvaatimuksen määräaika on alkanut siitä, kun laskua koskeva oikaisuvaatimusohje on annettu maksuvelvolliselle todisteellisesti tiedoksi.

---

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO
 

---

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän Turun kaupungin hyvinvointitoimialan huomiota oikaisuvaatimusohjeiden antamiseen hallintolain 46 §:n mukaisesti.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Turun kaupungin hyvinvointitoimialalle.

Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi Lounais-Suomen aluehallintovirastolle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen