

7.2.2002

1383/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

VAMMAISTUKEA JA ELÄKKEENSAAJIEN HOITOTUKEA KOSKEVA PÄÄTÖS

1

KANTELU

Arvostelette 28.5.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassanne kantelukirjoituksessa Kansaneläkelaitoksen A:n toimiston, tarkastuslautakunnan ja vakuutusosastoituksen ratkaisuja, koska ette ole saaneet vaatimaanne erityisvammaistukea 1.9.1997 lukien ja eläkkeensaajien erityishoitotukea 1.4.1998 lukien. Toivotte oikeusasiamiehen hyväksyvän Teidän erityisvammaistuki- ja erityishoitotukihakemukset.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin Helsingin seudun yliopistollisen keskussairaalan Kirurgisen sairaalan sosiaalihoitaja B toimitti 4.8.2000 päiväämäänsä kirjoituksen kanteluunne. B toteaa kirjoituksessaan työskennelleensä munuaissiirtopotilaiden osastolla noin kaksitoista vuotta. B:n mielestä Teille olisi kuulunut erityisvammaistuki, koska hänen kokemuksensa mukaan henkilöille on yleensä myönnetty erityisvammaistukea koko dialyysihoidon ajalta. B oheisti erästä toista henkilöä koskevan päätöksen, jossa kyseiselle henkilölle myönnettiin B:n mukaan takautuvasti erityisvammaistukea koko dialyysihoidon ajalta. Hän oheisti kirjoitukseensa myös Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston asiantuntijalääkäriin Raili Pirttimäen 16.9.1994 laatiman muistion vammais- ja hoitotukien myöntämisestä ja munuaistaudeista. Muistion mukaan munuaissiirron ja siitä seuraavan noin puolen vuoden toipumisjakson ajan munuaissiirtopotilas on yleensä oikeutettu korotettuun tai erityishoitotukeen. Muistiossa todetaan vielä mm., että munuaissiirtotilaan haittaa voitaisiin hänen käsityksensä mukaan verrata vaikeavammaisuuteen siinä tilanteessa, jossa munuaissiirtoa harkitaan ja vielä puoli vuotta munuaissiirron jälkeen.

2

SELVITYS

2.1

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitos antoi asiassanne lausunnon 30.10.2000. Sen liitteenä oli Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston 28.9.2000 antama lausunto. Lausuntoon oli liitetty Kansaneläkelaitoksen Itä-Suomen aluekeskuksen 21.9.2000 antama lausunto ja A:n toimiston selvitys 13.9.2000. Ne ovat tämän vastauksen liitteenä.

2.2

Vastine

Annoitte 14.3.2001 vastineenne selvityksen johdosta. Korostatte, että pyydätte asiassanne yhdenvertaisuutta, koska olette kuullut joidenkin saavan erityisvammaistukea pelkästään

munuaissairauden vuoksi ja Teillä on monia muitakin sairauksia.

2.3

Lisäkirjoitukset

Kansanedustaja C antoi 7.12.2001 päivämässään kirjeessä lisäselvitystä hoitotukihakemukseenne ja kuvasi avuntarvettanne henkilökohtaisissa toiminnoissanne erityisesti tammikuusta 1999 lukien. Hän oheisti myös jäljennöksen 20.9.2001 laatimastaan eläkkeensaajan hoitotukihakemuksestanne. Lisäksi hän oheisti Munuais- ja siirtopotilaiden liitto ry:n 21.4.2001 päivätyn kirjeen Kelalle, jossa todetaan Kelan vammais- ja hoitotukien myöntämiskriteereiden tiukentuneen liiton saman tiedon mukaan käytännössä. C oheisti myös jäljennökset Munuais- ja siirtopotilaiden liittoon tukemaan perustetun eduskunnan tukiryhmän 30.5.2001 päivästä kirjeestä Kelalle ja Kelan liitolle 23.8.2001 lähettämästä vastauskirjeestä sekä Kelan ja Munuais- ja siirtopotilaiden liiton välisestä neuvottelusta laaditusta muistiosta.

Kirjoituksenne johdosta on hankittu lisäksi nähtäväksi vakuutusoikeudesta vammaistukea koskevaan valitukseenne liittyvät asiakirjat. Toimittamienne asiakirjojen lisäksi nähtävänäni on ollut 28.8.1997 annettu C-lääkärintlausunto vammaistuen hakemista varten, Kansaneläkelaitoksen A:n toimiston 16.3.1998, 2.3.1999, 20.8.1999, 13.12.1999, 13.7.2000 ja 12.12.2001 tekemät päätökset eläkkeensaajan hoitotukihakemuksiinne sekä tarkastuslautakunnan 11.9.1998 tekemä päätös valitukseenne eläkkeensaajan hoitotuesta.

Kansanedustaja C toimitti vielä 20.12.2001 jäljennöksen Kelan A:n toimiston 12.12.2001 tekemästä päätöksestä. Hän pyysi harkittavaksi kokonaisselvityksen hankkimista sairautenne kuvasta ja etenemisestä Kuopion yliopistollisen sairaalan ylilääkäriltä ---. C toimitti 10.1.2002 jäljennöksen laatimastaan valituksesta edellä mainittuun A:n toimiston 12.12.2001 tekemään päätökseen.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi tätä tehtävää suorittaessaan puuttua tuomioistuinten tai viranomaisten ratkaisuihin, elleivät ne ole ylittäneet harkintavaltaansa tai käyttäneet sitä väärin. Oikeusasiamies ei voi tuomioistuimen tavoin arvioida esittämääne näyttöä sairauksistanne ja mahdollisesta avuntarpeestanne eikä siten myöntää hakemianne etuuksia. Oikeusasiamies ei voi myöskään muuttaa viranomaisten päätöksiä.

3.2

Vammaistuki ja eläkkeensaajien hoitotuki

Vammaistukilain (1988/124) 2 §:n mukaan henkilölle, jonka toimintakyvyn voidaan sairauden ja vamman johdosta arvioida olevan yhdenjaksoisesti ainakin vuoden ajan alentunut, maksetaan haitan, tarvittavan avun, palvelusten ja erityiskustannusten korvaamiseksi vammaistukea. Vammaistuki on kolmiportainen etuus (vammainen, korotettu vammaistuki ja erityisvammainen). Arvioitaessa hakijan oikeutta vammaistukeen ja sen määrään, otetaan huomioon hakijan kokonaistilanne. Ratkaisuun vaikuttavat hakijalle sairaudesta tai vammasta aiheutuva toimintakyvyn alentuminen, lääketieteellinen haitta, se miten paljon apua, ohjausta ja valvontaa tai palveluksia hän tarvitsee sekä kuinka paljon hänellä on erityiskustannuksia. Lisäksi tähän kokonaisarvioon vaikuttavat hakijan yksilölliset olosuhteet. Jokaista ratkaisua tehtäessä on selvitettävä kaikkien näiden osatekijöiden vaikutus.

Eläkkeensaajien hoitotukea maksetaan kansaneläkelain 30 a §:n mukaan tarvittavan hoidon ja palvelustentai erityiskustannusten korvaamiseksi henkilölle, jonka toimintakyvyn voidaan sairauden ja vamman johdosta arvioida olevan yhdenjaksoisesti ainakin vuoden ajan alentunut ja joka saa täyttä työkyvyttömyyseläkettä. Hoitotuki on myös kolmiportainen etuus ja hoitotuen myöntöedellytyksenä on edellä mainitun lisäksi henkilökohtainen avuntarve tai sairaudesta tai vammasta aiheutuvat erityiskustannukset. Korotetussa hoitotuessa ja erityishoitotuessa täytyisi erityiskustannuksien olla huomattavia.

3.3

Tapahtumat

Kansaneläkelaitoksen A:n toimisto myönsi 9.9.1997 tekemällään päätöksellä Teille korotetun vammaistuen 1.9.1997 alkaen vuodeksi. Toimisto lakkautti 17.2.1998 tekemällään päätöksellä korotetun vammaistuen 1.4.1998 lukien, koska Teillä ei ollut enää oikeutta vammaistukeen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen jälkeen (tällöin on mahdollisuus hakea eläkkeensaajan hoitotukea). Tämän jälkeen haitte vielä toukokuussa 1998 uudelleen erityisvammainen ajalle 1.9.1997-1.4.1998. A:n toimisto hylkäsi 9.6.1998 tekemällään päätöksellä erityisvammainen koskevan hakemuksenne. Päätöksen perustelujen mukaan erityisvammainen maksetaan henkilölle, jonka toimintakyvyn arvioidaan olevan sairauden tai vamman johdosta alentunut yhdenjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Lisäksi edellytetään, että hän on vaikeasti vammaisen tai että hän tarvitsee monissa henkilökohtaisissa toiminnoissaan jokapäiväistä, aikaa vievää toisen henkilön apua, huomattavassa määrin säännöllistä ohjausta tai valvontaa, taikka että hänelle aiheutuu sairaudesta tai vammasta erittäin huomattavia erityiskustannuksia. Päätöksen perustelujen mukaan hemo- ja peritoneaalidialyysipotilaat voivat saada kaikenlaisia vammaistukia avun tarpeesta riippuen. Kohdallanne haittaluokaksi arvioitiin 13-14, mikä vastasi olennaista haittaa ja olitte siten oikeutettu korotettuun vammaistukeen, mutta ette erityisvammainen. Päätöksessä todettiin lisäksi, että Teille maksettiin vammaistukea aikaisemman päätöksen mukaisesti 31.3.1998 saakka.

Valititte tästä päätöksestä tarkastuslautakuntaan ja lopuksi vakuutusosastoille. Vakuutusosasto viimeisenä muutoksenhakuasteena hylkäsi valituksenne 31.1.2000. Vakuutusosastoille toimittamanne uuden selvityksen perusteella se totesi lisäksi Teidän potevan myös selkävaivoja. Vakuutusosasto arvioi, että selkäsairautennekin huomioden sairauksistanne aiheutuva haitta ei vastannut vähintään haittaluokkaa 15, minkä on katsottava olevan erityisvammainen saamisen edellytykseksi silloin

kun sairaudesta ei aiheudu erittäin huomattavia erityiskustannuksia. Kun Teille ei ollut esitetty aiheutuvan sairaudestanne myöskään erittäin huomattavia erityiskustannuksia, Teillä ei katsottu olevan oikeutta erityisvammaistukeen.

Pyysitte Kansaneläkelaitosta tutkimaan uudelleen oikeutenne erityisvammaistukeen ajalta 1.9.1997-31.3.1998. Kansaneläkelaitos katsoi 31.5.2000 antamassaan päätöksessä, että Teillä ei ollut oikeutta erityisvammaistukeen.

Kansaneläkelaitoksen A:n toimisto myönsi 16.3.1998 tekemällään päätöksellä Teille eläkkeensaajien hoitotukea 1.4.1998 alkaen 31.8.1998 saakka eli päätöksen mukaan samalle ajalle kuin määräaikainen työkyvyttömyyseläkkeenne. Valititte tästä päätöksestä tarkastuslautakuntaan ja vaaditte korotettua eläkkeensaajan hoitotukea. Tarkastuslautakunta hylkäsi 11.9.1998 valituksenne. Tästä päätöksestä ette vakuutusosoikeudesta puhelimitse 9.1.2001 saadun tiedon mukaan valittanut enää vakuutusosoikeuteen.

Ajalta 1.2.1999 - 31.12.1999 olette saanut korotettua hoitotukea. A:n toimistosta saadun tiedon mukaan ette ole valittanut toimiston 2.3.1999, 20.8.1999, 13.12.1999 ja 13.7.2000 tekemistä eläkkeensaajien hoitotukea koskevista päätöksistä. A:n toimisto tarkisti 12.12.2001 tekemällään päätöksellä hoitotukenne korotetuksi hoitotueksi takautuvasti 1.7.2001 alkaen, koska esittämienne selvitysten mukaan avuntarpeenne oli edellä mainitusta päivästä lukien lisääntynyt myös lähes päivittäisten terveyskeskuksessa käyntien vuoksi. Tästä päätöksestä olette minulle annetun tiedon mukaan valittanut tarkastuslautakuntaan.

3.4

Arviointi

Mielestänne Teille olisi kuulunut erityisvammaistuki ajalta 1.9.1997-31.3.1998, jolta ajalta Teille maksettiin korotettua vammaistukea. Lisäksi Teille olisi mielestänne kuulunut oikeus eläkkeensaajien erityishoitotukeen 1.4.1998 lukien eli siitä lähtien, kun Teille maksettiin aluksi määräaikaista kuntoutustukea ja sittemmin työkyvyttömyyseläkettä toistaiseksi. Arvioin jäljempänä viranomaisten menettelyä näiden tukien myöntämisessä.

3.4.1

Vammaistuki

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston minulle antaman lausunnon mukaan vammaistuen osalta avuntarpeenne ja kustannusten perusteella arvioituna Teillä oli oikeus korotettuun vammaistukeen. Lausunnon mukaan arvioinnissa keskeisimmäksi tekijäksi jäi haitan arviointi. A:n toimisto, aluekeskus ja muutoksenhakuasteet katsoivat Teidän sairauksistanne aiheutuvan haitan vastaavan huomattavaa haittaa ja Teillä siten olevan oikeus vain korotettuun vammaistukeen. Mikäli Teidät olisi katsottu vaikeavammaiseksi, jonka sairaudesta tai vammasta aiheutunut haitta olisi vastannut haittaluokkia 15-20, olisi Teille voitu myöntää erityisvammaistuki.

Kelan A:n toimistonjohtajan minulle antaman selvityksen mukaan vammaistukea koskevassa ratkaisussa oli suuri merkitys Teidän yksilöllisillä olosuhteillanne. Itä-Suomen aluekeskuksen antaman lausunnon mukaan kategoristen haittaluokitusten vetäminen pelkän diagnoosin tai hoidon

perusteella huomioimatta yksilöllistä selviytymistä ja toimintakykyä ei vastaa vammaistukilain tarkoitusta. Lausunnon mukaan dialyysihoidossa olevat henkilöt voivat olla täysin toimintakykyisiä hoitaen normaalisti työtehtävänsä ja arkiaskareensa. Toisaalta on henkilöitä, jotka ovat erittäin väsyneitä ja huonokuntoisia eivätkä kykene lainkaan päivittäisiin toimiinsa.

Nähtävänäni oli kolme C-lääkäriinlausuntoa, jotka oli annettu vammaistuen hakemista varten 28.8.1997, 3.3.1998 ja 16.10.1998. Kahdessa lääkäriinlausunnoissa Teidän todettiin tarvitsevan apua tarkkuutta vaativissa tehtävissä ja kodinhoidossa ja 16.10.1998 vakuutusosoikeudelle toimittamassanne lääkäriinlausunnossa Teidän todettiin tarvitsevan apua" joinakin aamuina sängystä ylös nousemisessa, muuten ei avuntarvetta ole". Kaikissa edellä mainituissa lääkäriinlausunnoissa arvioitiin, että ette tarvitse apua, ohjausta tai valvontaa kodinhoitotoimissa ja asioinnissa kodin ulkopuolella.

Tämän perusteella totean käsityksenäni, että vakuutusosoikeus on ratkaissut asianne sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aiheutta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti.

Vakuutusosoikeuden 31.1.2000 antaman päätöksen jälkeen olette uudelleen vaatinut, että Teille maksettaisiin erityisvammaistukea kyseiseltä ajalta. Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston asiantuntijalääkäri antoi asiassanne lausunnon, jossa hän vetosi elinsiirtolääkäreiden kanssa käytyyn neuvotteluun, jossa oli sovittu, että dialyysipotilailla haittaluokka arvioidaan viideksitoista. Tästä syystä hän suositti myös Teidän kohdallanne ko. haittaluokkaa.

Itä-Suomen aluekeskus on minulle antamassaan lausunnossa todennut aluekeskuksen katsoneen, että yksilökohtainen haitan arviointi on lain periaatteiden mukaista ja menee ohi mahdollisten eri intressiryhmien keskusteluissa sovittujen suositusten. Koska toimintakyvystänne ja olosuhteistanne ei ollut esitetty mitään uutta näyttöä, ei kohdallanne ollut aluekeskuksen vakuutusalueen ylilääkäri mielestä perusteita vakuutusosoikeuden ratkaisusta poikkeavaan ratkaisuun (ylilääkäriin kannanotto 20.4.2000 A:n toimiston 17.4.2000 tekemään tiedusteluun).

Nähdäkseni Kansaneläkelaitoksen A:n toimisto on ratkaissut uudelleen tekemänne hakemuksenne sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Minulla ei ole aiheutta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai laiminlyönyt velvollisuuttaan asian selvittämisessä.

3.4.2

Eläkkeensaajan hoitotuki

Saadun selvityksen mukaan Teille on maksettu eläkkeensaajan hoitotukea 1.4.1998 lukien, korotettua eläkkeensaajan hoitotukea määräaikaisena tammikuussa 1999 sairastetusta aivoverenvuodosta aiheutuneen lisääntyneen avuntarpeen perusteella ajalla 1.2.1999-31.12.1999, minkä jälkeen on jatkettu alimman hoitotuen maksamista 30.6.2001 saakka. Tämän jälkeen Teillä on katsottu olevan oikeus korotettuun hoitotukeen.

A:n toimiston minulle antaman selvityksen mukaan toimiston käytettävissä olevista selvityksistä kävi ilmi, että diabetes oli aiheuttanut Teille komplikaatioita ja Teidän tuli noudattaa diabeetikon valkuaisrajoitteista erityisruokavaliota. Dialyysipussien vaihto tapahtui neljä kertaa päivässä ja

vaihdosta kysyttäessä (puhelimitse 20.3.1998) toimiston selvityksen mukaan oli saatu tieto, että pystytte itse vaihtamaan pussit. Vaimonne oli apuna puhdistuksessa ja selvityksen mukaan vaimonne poissaolo esim. päivän ajaksi ei vielä haitannut tilannetta. Puhdistukseen käytetty aika oli noin puoli tuntia päivässä. Teillä katsottiin olevan omatoimisuutta. Totean, että erityishoitotuen myöntäminen edellyttäisi yhtämittaista hoidon ja valvonnan tarvetta.

Saadun selvityksen mukaan toimintakykyne ja avuntarpeen lisäksi on tutkittu myös sairaudes-tanne aiheuttamia erityiskustannuksia. Korotettua hoitotukea tai erityishoitotukea ei ole kuitenkaan voitu myöntää niidenkään perusteella. Kansaneläkelaitoksen etuusohjeiden mukaan erityishoitotuki voidaan myöntää erityiskustannusten perusteella, jos keskimääräisiä erityiskustannuksia on vähintään erityishoitotuen verran. Samoin vaaditaan korotetussa hoitotuessa erityiskustannuksia vähintään korotetun hoitotuen verran. Esimerkiksi vuonna 1999 erityishoitotuki oli 1 400 mk/kk, joten keskimääräisiä erityiskustannuksia tuolloin olisi tullut olla noin 16 800 markkaa vuodessa, mikäli erityishoitotuki olisi myönnetty ainoastaan erityiskustannusten perusteella.

Totean, että selvityksen mukaan toimintakykyne, avuntarpeen ja erityiskustannusten määrä vastasi kansaneläkelain 30 a §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyjä perusteita eli alinta hoitotukea.

Eläkkeensaajan hoitotukea koskevissa asioissa tarkastuslautakunta on 11.9.1998 ratkaissut valituksenne ja A:n toimisto hakemuksenne niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että ne olisivat ylittäneet harkintavaltansa tai käyttäneet sitä väärin taikka muutoinkaan menettelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet selvitysvelvollisuuttaan.

A:n toimisto on myöntänyt Teille eläkkeensaajien korotettua hoitotukea 1.7.2001 lukien, jolloin avuntarpeen on katsottu lisääntyneen lähes päivittäisten terveyskeskuksessa käyntienne vuoksi. Saamani tiedon mukaan aikomuksenne on valittaa kyseisestä päätöksestä tarkastuslautakun-taan. Tältä osin totean, että en voi puuttua sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta.

3.5

Lopuksi

Mikäli Teillä on esittää jo ratkaistuihin asioihinne uutta selvitystä, joka ei ole aiemmin ollut Kansaneläkelaitoksen käytettävissä, voitte pyytää hakemustenne uudelleen käsittelemistä. Uuden selvityksen perusteella Kansaneläkelaitos voi arvioida mahdollista oikeuttanne hakemiinne etuuksiin uudelleen.

Totean lopuksi, että Itä-Suomen aluekeskus totesi yleishuomionaan, että vammaistukilaki on monimutkainen, jossain määrin epäjohdonmukainen ja tulkinnanvarainen eikä johda lainsäädännön tarkoitusta vastaavaan lopputulokseen. Aluekeskuksen mielestä lainsäädäntöä tulisi pikaisesti uudistaa ja kuulla tässä yhteydessä lain toimeenpanoon kentällä osallistuneita asiantuntijoita.

Nähdäkseni tässä kantelussa esiintuodut näkemykset tukevat käsitystä vammaistukilain ja eläkkeensaajien hoitotukea koskevan säännöksen monimutkaisuudesta, mikä osaltaan heikentää asiakkaiden luottamusta etuusedellytysten yhdenvertaiseen arvioimiseen. Korostan etuuskien

myöntämisen edellytyksenä olevien säännöksiä selkeyden merkitystä, johon tulee lainvalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. Saatan tämän ja Itä-Suomen aluekeskuksen näkemyksen sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö onkin asettanut 24.10.2001 sosiaaliturvalainsäädännön selkeyttämistä koskevan projektin johtoryhmän (STM 136:00/2001). Tavoitteena on selkiyttää ja yhdenmukaisistaa Kansaneläkelaitoksen hallinnoimaa lainsäädäntöä sekä menettelytapojen että sisällön osalta.

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston etuuspäälliköltä puhelimitse 28.1.2002 saadun tiedon mukaan myös eläkkeensaajien hoitotuki- ja vammaistukihakemuslomakkeiden uudistustyö on vireillä.

Aivan lopuksi pahoittelen, että kantelunne käsittely on käsiteltävänä olevien kanteluiden suuren määrän vuoksi kestänyt kauan.

Oikeusasiamiehen tehtävistä ja toimivallasta saatte lähempiä tietoja liitteenä olevasta esitteestä.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.