

18.6.2008

Dnro 2730/4/06

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **VAMMAISTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN**

1

### **KANTELUKIRJOITUS**

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 28.8.2006 osoittamassaan kirjeessä erityisesti Kansaneläkelaitoksen Rauman toimiston, tarkastuslautakunnan ja vakuutusosoikeuden menettelyjä ja niiden antamia ratkaisuja hänen vammaistukiasiassaan.

Kantelija kertoi kirjoituksessaan vammaistukiasian käsittelystä. Hän katsoo Kansaneläkelaitoksen Rauman toimiston vakuutussihteerin ja asiantuntijalääkärin menettelleen epäloogisesti hänen asiansa käsittelyssä. Hänen mukaansa Kansaneläkelaitoksen menettely vammaistuen vaatimien erityiskustannusten osoittamisessa ei ole ollut yhdenmukaista eri toimistoissa. Laitos ei ole kantelijan mukaan myöskään missään vaiheessa kertonut hänelle, mitä hänen esittämistään erityiskustannuksista ei pidetä hyväksyttävänä ja millä perusteella.

Kantelija arvosteli lisäksi tarkastuslautakunnan ja vakuutusosoikeuden hänen asiassaan antamien päätösten perusteluja. Niistä ei hänen mukaansa voi päätellä kuinka suureksi ne arvioivat hänen haittaluokkansa ja mitkä olivat hänen vammastaan aiheutuvat hyväksyttävät erityiskustannukset.

2

### **SELVITYS**

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi kirjoituksen johdosta lausunnon, jonka liitteenä olivat Lounais-Suomen aluekeskuksen, Länsirannikon vakuutuspiirin ja vakuutussihteerin antamat selvitykset.

Lisäksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (aiemmin tarkastuslautakunta) ja vakuutusosoikeus antoivat lausuntonsa selvityksineen.

Kantelija antoi selvitysten johdosta 28.2.2007 vastineensa. Lisäksi hän toimitti 13.6.2007 päivätyn tarkennuksen vastineeseensa ja 31.8.2007 päivätyn lisäkirjeen.

Niissä hän uudisti aiemmin esittämänsä. Hän katsoi, että Kansaneläkelaitos on vasta antamissaan selvityksissä selostanut erityiskustannusten osalta tulkintoja, jotka sen olisi tullut kirjata jo antamaansa päätökseen. Näin kantelija olisi kertomansa mukaan voinut välttää tarpeettomasti vetoamista sellaisiin kustannuksiin, joita laitos ei korvaa. Kantelija arvostelee kuitenkin osittain laitoksen erityiskustannuksista tekemiä tulkintoja pitäen niitä käytännön elämälle vieraina. Hän pitää myös laitoksen hänen haittaluokastaan ottamaa kantaa ("alle 10") liian epämääräisenä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on kantelijan mukaan ainoastaan viitannut Kansaneläkelaitoksen päätökseen ja siitä tehtyyn valitukseen. Hänen mukaansa tarkastuslautakunnan päätöksestä ei selviä se, miten se on päätyneet asiassa hänelle kielteiseen ratkaisuun.

Vakuutusosoikeuden lausunnossa kantelija kiinnittää huomionsa siihen, että vakuutusosoikeuden mukaan vammaistukipäätöksissä ei yleensä ole tarpeen ilmaista haittaluokkaa tarkasti. Vakuutusosoikeus on hänen mukaansa lisäksi todennut virheellisesti, että hänelle olisi mainittu kustannuksista kertovien kulutusitteiden merkityksestä.

Kantelija on lisäksi vastineensa tarkennuksessa kertonut selvittäneensä Kansaneläkelaitoksen Laitilan toimistosta matkakorvaustietojaan. Selvittelyn yhteydessä oli hänen mukaansa käynyt ilmi, että sairausvakuutuksen ja kuntoutuksen matkat ovat olleet yhtenäisessä tiedostossa vasta noin kaksi vuotta. Eläke- ja toimeentuloturvaosasto onkin kantelijan mukaan unohtanut tarkistaa lausuntoa antaessa kaikki tiedostot, mikä on johtanut sen toteamaan virheellisesti, että kantelijalla olisi vain yksi korvattu matka vuonna 2003.

Pyysin asiasta Kansaneläkelaitokselta vielä lisäselvitystä ja -lausuntoa, jonka se antoi 29.2.2008. Kantelija antoi tämän jälkeen vielä lisävastineensa 26.3.2008.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Hakemus- ja päätöstiedot

##### *Laitilan toimiston päätös 14.7.2003*

Kantelija oli hakenut Kansaneläkelaitokselta vammaistuen jatkamista 1.10.2003 jälkeenkin. Kansaneläkelaitoksen Laitilan toimisto hylkäsi 14.7.2003 antamallaan päätöksellä hakemuksen. Päätöksen perusteluissa se totesi, että kantelijan toimintakyky oli laskenut vammaistukilain edellyttämällä tavalla. Hänen sairaudesta aiheutuvien toimintakyvyn alentumiseen liittyvien jatkuvien, tarpeellisten ja ylimääräisten kustannusten ei ole kuitenkaan voitu arvioida nousevan vähintään 76,87 euroon kuukaudessa, minkä vuoksi hänelle ei ole voitu myöntää alinta vammaistukea. Perusteluissa on todettu lisäksi, että lääkärinlausunnon mukaan kantelijalla ei ole avuntarvetta henkilökohtaisissa toiminnoissa ja että haittaluokka jää alle kymmenen.

##### *Tarkastuslautakunnan päätös 28.9.2004*

Kantelija haki muutosta Kansaneläkelaitoksen päätökseen ja vaati korotetun vammaistuen myöntämistä toistaiseksi. Hän perusteli tuen tarvetta muun muassa sillä, että hänelle aiheutuu hänen vammansa johdosta tarpeellisia ylimääräisiä kustannuksia muun muassa taksien käyttämisestä sekä vamman vaatimista huomattavista jalkinemenoista.

Tarkastuslautakunta hylkäsi kuitenkin hänen valituksensa 28.9.2004 antamallaan päätöksellä. Se katsoi päätöksen perusteluissa, että kantelijalle ei ole aiheutunut sairaudesta tai vammasta huomattavaa haittaa eikä hän ole tarvinnut henkilökohtaisissa toiminnoissaan, kotitaloustoissa ja asioinnissa kodin ulkopuolella säännöllisesti toisen henkilön apua, ohjausta tai valvontaa eivätkä sairauden tai vamman aiheuttamat erityiskustannukset ole nousseet vähintään korotetun vammaistuen määrään. Lisäksi lautakunta katsoi, että kantelijan sairaudesta tai vammasta aiheutuvat erityiskustannukset 1.10.2003 alkaen eivät ole myöskään nousseet alimman vammaistuen määrään.

## *Vakuutusoikeuden päätös 29.6.2006*

Kantelija haki muutosta myös tarkastuslautakunnan päätökseen ja vaati korotetun vammaistuen myöntämistä ainakin 31.12.2008 saakka. Hän perusteli tuen tarvetta viittaamalla lääkärintoimituksiin, joissa hänen vammasta johtuva kokonaisuhaista on arvioitu olevan haittaluokkaa 13–14. Lisäksi hän on esittänyt laskelmia fysioterapia-, matka- ja muista kustannuksistaan.

Kansaneläkelaitos totesi valituksen johdosta antamassaan lausunnossa, että tarkastuslautakunnan päätös perustuu Kansaneläkelaitoksen päätökseen, jonka mukaan kantelijan vamma ei aiheuta hänelle sellaista haittaluokkaa, joka vammaistukilain mukaisesti oikeuttaisi vähintään korotettuun vammaistukeen.

Kansaneläkelaitos antoi myös lausuntonsa kantelijan esittämistä kustannuksista. Se ilmoitti hyväksyvänsä erityiskustannuksiksi fysioterapiamatkoista aiheutuvien matkakustannusten omavastuun katotussumman. Kantelijan jalkinekustannuksia laitos ei sen sijaan pitänyt sairaudesta johtuvina säännöllisinä erityiskustannuksina. Laitos totesi lausunnossaan myös, että kantelija ei ole esittänyt kuitteja säännöllisestä fysioterapiasta.

Vakuutusoikeus hylkäsi kantelijan valituksen 29.6.2006 antamallaan päätöksellä. Päätöksen perusteluissa se selosti aluksi vammaistukilain asiaan soveltuvaa säännöstä sekä alimman vammaistuen ja korotetun vammaistuen saamisen edellytyksiä. Vakuutusoikeus kertoi perusteluissaan myös sen, mitä tarkoitetaan alimpaan vammaistukeen oikeuttavalla olennaisella haitalla ja mitä korotettuun tukeen oikeuttavalla huomattavalla haitalla. Se totesi myös, että vammaistukilaissa tarkoitetuilla erityiskustannuksilla tarkoitetaan henkilölle sairaudesta tai vammasta tavanomaisen elämän toiminnoista, työssäkäynnistä ja opiskelusta aiheutuvia tarpeellisia ylimääräisiä kustannuksia siltä osin kuin henkilö joutuu vastaamaan niistä itse. Erityiskustannusten on liityttävä sairaudesta tai vammasta aiheutuvaan toimintakyvyn alenemiseen.

Vakuutusoikeus katsoi, että kantelijalle ei aiheudu sairaudesta tai vammasta vammaistukilaissa tarkoitettua huomattavaa haittaa eikä myöskään erityiskustannuksia korotettuun vammaistukeen oikeuttavassa määrin. Edelleen se totesi, että kantelijalle aiheutuu sairaudesta tai vammasta alimman tuen edellyttämää olennaista haittaa, mutta ei tuen lisäksi edellyttämiä riittäviä jatkuvia erityiskustannuksia. Vakuutusoikeuden mukaan esitetyn uuden selvityksen ei voida katsoa aiheuttavan muutosta vammaistukiarvioon.

### 3.2

Viranomaisten selvitykset ja lausunnot

#### 3.2.1

Kansaneläkelaitoksen selvitys

#### *Rauman toimiston, vakuutuspiirin ja aluekeskuksen selvitykset*

Kansaneläkelaitoksen Rauman toimiston vakuutussihteri kiistää kantelussa esittämän arvostelun. Vakuutussihterin mukaan kantelijan asiaa on käsitelty laitoksessa asianmukaisesti ja annettu ratkaisu on lain ja Kansaneläkelaitoksen antamien ohjeiden mukainen. Vakuutussihteri on lisäksi ker-tonut omasta vapaaehtoistyöskentelystään vammaisjärjestöjen palveluksessa. Hän pitää kantelijan kirjoituksessaan esittämiä epäilyjä hänen menettelynsä mielivaltaisuudesta loukkaavina.

Länsirannikon vakuutuspiirin johtaja on selvityksessään katsonut Rauman toimiston, vakuutussihteerin ja kantelijan asiaa käsitelleen asiantuntijalääkärin menetelleen asiassa asianmukaisesti. Hänen mukaansa kuittien pyytäminen kantelijalta erityiskustannusten selvittämiseksi on ollut perusteltua. Hän pitää myös kantelijalle annettua päätöstä lainmukaisena. Lisäksi vakuutuspiirin johtaja on todennut, että asiantuntijalääkärille varattiin tilaisuus antaa oma selvityksensä kantelukirjoituksen johdosta. Hän ei kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi antaa omaa erillistä selvitystään.

Lounais-Suomen aluekeskus on selvityksessään viitannut Kansaneläkelaitoksen vammaistuesta antamiin etuusohjeisiin. Niissä todetaan, että tuen myöntämiseen vaadittavien erityiskustannusten määrä arvioidaan vuosimääräisinä luotettavan selvityksen perusteella. Keskukseen mukaan kuitteja ei välttämättä tarvita, mutta asia on ohjeissa jätetty viime kädessä päätöksentekijän harkintaan.

Aluekeskus on todennut, että Rauman toimisto olisi voinut 14.7.2003 antamassaan päätöksessä eritellä ja perustella tarkemmin vammaistuen myöntämiseen hyväksyttäviä ja laskettavia kustannuksia. Näin päätös olisi ollut sen mukaan informatiivisempi. Asian lopputulokseen asialla ei keskuksen käsityksen mukaan olisi kuitenkaan ollut vaikutusta.

Aluekeskus on lopuksi todennut, että sen vuosina 2005 ja 2006 järjestämissä vammaisetsuuskoulutuksissa on erikseen ollut esillä päätösten perustelemisen ja päätöksentekojen eri tilanteissa. Keskukseen mukaan vammaisetsuusia koskevan lainsäädännön myötä tullaan myös päätöstekstejä uudistamaan ja muokkaamaan.

#### *Eläke- ja toimeentuloturvaosaston lausunnot*

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto on launnossaan käynyt läpi erityiskustannuksia, haittaa ja toimintakyvyn alentumaa käsittelevää lainsäädäntöä sekä arvioinut niiden valossa kantelijan asian käsittelyä Kansaneläkelaitoksessa.

Osasto toteaa yhteenvedonaan, että kantelijan esittämistä kustannuksista jalkinekulut, taksin tilaamisesta aiheutuvat puhelinkulut sekä fysioterapiasta itselle maksettavaksi jäävät kustannukset ovat sellaisia, joita olisi voitu hyväksyä erityiskustannuksiksi. Sen mukaan hyväksyttäviä erityiskustannuksia ei näyttäisi kuitenkaan kertyneen vähintään alimman vammaistuen edellyttämää määrää kuukaudessa.

Osaston mukaan kantelijan hakemuksessaan esittämät kustannukset olivat luonteeltaan sellaisia, ettei kuittien tai muun selvityksen pyytäminen niistä ole ollut välttämätöntä. Sen sijaan fysioterapian osalta on osaston mukaan ollut perusteltua vaatia luotettavaa selvitystä.

Osaston mukaan erityiskustannusten selvittäminen ja ratkaiseminen on yksi vammaisetsuusiens ratkaisutoiminnan vaativimpia osa-alueita. Niihin liittyvät ongelmat ovat olleet vammaisetsuusia koskevan kehittämistyön keskeinen alue. Osasto kertoi järjestäneensä joulukuussa 2006 kaksi koulutustilaisuutta erityiskustannuksista.

Osaston mukaan vammaisetsuuspäätöksissä tulisi ottaa aina kantaa myös hakijan esittämiin kustannuksiin. Päätöksen perustelemisen on sen mukaan erityisen tärkeää hakemusta hylättäessä. Osaston näkemyksen mukaan myös kantelijalle olisi tullut ilmoittaa päätöksessä, mitä kustannuksia on hyväksytty ja mitä ei. Osaston mukaan vammaistukupäätösten perustelemisessa on yleisestikin otettava kehittämistä.

Osaston mukaan erityiskustannuksia koskevat säännökset ovat väljiä ja kustannusten hyväksyttävyyden ratkaistaan käytännössä paljolti Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksen mukaan. Osasto katsoo Rauman toimiston menetelleen harkintavaltansa puitteissa kantelijan asiaa ratkaistessaan.

Kantelija oli jättänyt Kansaneläkelaitokselle marraskuussa 2006 hakemuksen vammaistukiasiansa uudelleen käsittelemisestä. Vastineensa liitteenä hän toimitti nähtäväkseni Laitilan toimiston 29.1.2007 antaman päätöksen, jolla kantelijalle oli myönnetty 1.12.2005 alkaen vuoden ajalta takautuen 31.12.2008 saakka.

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi vielä lisälausunnon ja -selvityksen, jossa se pahoittelee sitä, että sen aiemmassa lausunnossa on ollut virhe kantelijan matkakustannuksia koskevissa tiedoissa. Osaston lakimies ilmoittaa katsoneensa lausuntoa valmistellessaan kantelijan matkakustannustietoja Kansaneläkelaitoksen tiedostoista. Hän ei ilmoituksensa mukaan varmistanut matkojen määrää erikseen esimerkiksi terveys- ja toimeentuloturvaosastolta.

Osasto on lisälausunnossaan viitannut kantelijalle tammikuussa 2007 annettuun myönteiseen vammaistukipäätökseen. Sen mukaan kantelijan vuonna 2003 jättämässä hakemuksessa ja sen jälkeisessä muutoksenhakuprosessissa esitetyt kustannukset eivät olleet kuitenkaan samat kuin vuoden 2006 lopussa jätetyssä hakemuksessa. Osasto ei ole lausunnoissaan ottanut kantaa hyväksyttävien erityiskustannusten tarkkaan euromäärään, koska se ei tee yksittäisiä henkilöitä koskevia etuusratkaisuja. Osaston mukaan hyväksyttävien erityiskustannusten määrä perustuu muutoinkin usein arviointiin. Osasto on lisälausunnossaan kuitenkin arvioinut kantelijan hakemuksessaan ja muutoksenhakuprosessin aikana esittämien hyväksyttävien erityiskustannusten määrää. Sen mukaan käytössä olleen selvityksen perusteella niiden määrä näyttäisi jäävän alle alimman vammaistuen määrän. Osasto viittaa asian lopputuloksen osalta myös vakuutus oikeuden asiassa antamaan päätökseen.

Osasto on lisälausunnossaan selostanut toimenpiteitään vammaistuen ja myös erityiskustannusten käsittelyn ja päätöksenteon kehittämiseksi. Se viittaa lisäksi vuoden 2008 alussa voimaan tulleeseen uuteen lakiin vammaisetuksista ja sen perusteella toimistoille kirjoitettuun uuteen ohjeeseen. Osaston tavoitteena on ollut antaa toimistoille aiempaa tarkemmin ohjeita myös siitä, mitä kustannuksia voidaan hyväksyä erityiskustannuksiksi. Uusitun etuusohjeen mukaan vammaistukipäätöksessä tulisi kertoa, mitä kustannuksia on hyväksytty erityiskustannuksina ja mitä ei. Myös päätöksissä käytettävii fraasitekstejä on kehitetty ja luotu uusia tekstejä päätösten perustelemiseen. Osasto viittaa myös hylkäyspäätösten lisääntymisen syitä kartoittavaan selvitystyöhön.

### 3.2.2

#### Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan lausunto

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (31.12.2006 saakka nimeltään tarkastuslautakunta) on lausunnossaan katsonut tarkastuslautakunnan pyrkineen käsittelemään parhaan kykynsä mukaan kantelijan valitusasiaa. Sen mukaan tarkastuslautakunnan asiassa antama ratkaisu on ollut lain ja vallitsevan oikeuskäytännön mukainen.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan mukaan kantelijalle annetusta päätöksestä käyvät ilmi ne seikat eli toimintakyvyn alenema ja sitä aiheuttavasta sairaudesta johtuvat ylimääräiset kustannukset, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun sekä oikeudellinen peruste, jolla asiaan on päädytty. Muutoksenhakulautakunta katsoo, että myös kantelija on osannut ja voinut muutoksenhakukirjelmässään vedota niihin perusteisiin, jotka ovat olleet tarkastuslautakunnan ratkaisun perusteena. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan mukaan tarkastuslautakunnan päätös on ollut riittävän perusteltu.

### 3.2.3

#### Vakuutusosoikeuden antama selvitys

Vakuutusosoikeuden selvityksen ovat antaneet kantelijan asiaa käsitelleet vakuutustuomarit ja asian esittelijä. He ovat todenneet näkemyksensä, että vammaistukipäätöksessä ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaistakaan ilmaista, mitä haittaluokkaa muutoksenhakijan sairauden tai vamman on katsottava vastaavan. Haittaluokka on heidän mukaansa usein arvioitavissa vain summittaisesti, vaikka voidaankin varmuudella arvioida, että kyse on vammaistukiasioissa merkityksellisiä haittaluokkia vähäisemmästä vammasta. He ovat korostaneet lisäksi, että ei olisi myöskään muutoksenhakijoiden edun mukaista antaa tarpeettomasti haittaluokkaa koskevaa ratkaisua, kun Kansaneläkelaitoksen käsitys haittaluokasta saattaisi olla korkeampi kuin vakuutusosoikeuden.

Erytiskustannusten osalta kantelijan asian ratkaisuun osallistuneet vakuutustuomarit ja esittelijä ovat todenneet muun muassa, että vakuutusosoikeus pyysi Kansaneläkelaitokselta lisäselvitystä kantelijan esittämistä kustannuksista erityisesti fysioterapian osalta. Heidän mukaansa kantelija ei ole kuitenkaan missään vaiheessa ilmoittanut, kuinka suuria kustannuksia hänelle aiheutuu yksittäisestä fysioterapiakäynnistä tai esittänyt siihen liittyviä kulutositteita. Kantelijan esittämiin vaihteleviin matkakuluihin on heidän näkemyksensä mukaan sisällynyt päivittäisiä jokapäiväiseen elämään liittyviä matkoja. He myöntävät, että päätöksessä olisi voitu mainita erikseen, että näitä jokapäiväisiä liikenteen maksuja sekä matkapuhelimen ja internetin käytöstä aiheutuneita kuluja ei ole katsottu vammaistukilaisissa tarkoitettuiksi erityiskustannuksiksi.

Selvityksen antaneet vakuutustuomarit ja esittelijä katsovat kantelijalle annetun päätöksen tulleen perustelluksi tavalla, jota voidaan kohtuudella edellyttää ottaen huomioon muutoksenhakijan velvollisuus ja mahdollisuudet esittää selvitystä vaatimustensa tueksi, kantelijan tietoon saatettu tositteiden tarpeellisuus, vakuutusosoikeuden pyrkimykset selvittää asiaa sekä käytettävissä olevien voimavarojen tarkoituksenmukainen ja oikeudenmukainen jakaminen muutoksenhakijoiden kesken.

Vakuutusosoikeuden puolesta annetussa lausunnossa on yhdytty edellä mainittuun selvitykseen. Lisäksi lausunnossa on viitattu vakuutusosoikeuden työtilanteeseen ja vaikeuksiin yhdistää käsittelyaikojen lyhentämistavoite ja perustelujen parantaminen. Vakuutusosoikeuden mukaan sen perusteluissa on tapahtunut merkittävää kehitystä viime vuosien aikana, mutta perustelujen parantamistyö jatkuu edelleen vakuutusosoikeuden sisäisissä projekteissa ja työryhmissä.

### 3.3

#### Asian arviointia

#### 3.3.1

##### Kantelijan oikeus vammaistukeen

Saamani selvityksen mukaan kantelijan toimintakyvyn on siis jo Rauman toimiston 14.7.2003 antamassa päätöksessä katsottu alentuneen alimpaan vammaistukeen oikeuttavalla tavalla. Vammaistuen epääminen nyt tarkastelun kohteena olevissa päätöksissä onkin perustunut siihen, että kantelijan vamman ei ole katsottu aiheuttaneen hänelle riittävästi laissa tarkoitettuja erityiskustannuksia.

Vakuutusosoikeuden päätöksen jälkeen kantelija oli hakenut uudelleen vammaistukea. Kansaneläkelaitoksen Laitilan toimisto myönsikin hänelle 29.1.2007 antamallaan päätöksellä alimman vammaistuen takautuvasti 1.12.2005 alkaen sairaudesta aiheutuvien erityiskustannusten perusteella. Toimisto hyväksyi kantelijan esittämistä kustannuksista lääkärikulut, fysioterapian omavastuuosuudet, kenkien

liukuesteet sekä puolet esitetyistä jalkinekuluista ja kuljetuspalveluiden tilauskuluista, jotka on katsottu kohtuullisiksi. Kustannuksiksi on hyväksytty keskimäärin 1 000 euroa vuodessa.

Toimisto ei kuitenkaan katsonut kantelijan olevan edelleenkaan oikeutettu korotettuun vammaistukeen. Se arvioi kantelijan vamman vastaavan lääketieteellistä haittaluokkaa 10–11 eivätkä sen mukaan myöskään vammasta aiheutuvat erityiskustannukset yltäneet korotetun vammaistuen mukaiseen runsaaseen 2 200 euroon vuodessa.

Nyt tarkastelun kohteena olevissa päätöksissä Kansaneläkelaitoksen Rauman toimisto, tarkastuslautakunta ja vakuutusosasto olivat arvioineet käytettävissään olevan selvityksen perusteella, ettei kantelijalle aiheutunut vammasta hyväksyttäviä kustannuksia vammaistukeen oikeuttavasti. Käsitykseni mukaan kantelijalle myöhemmin annettu myönteinen päätös ei kuitenkaan tarkoita sitä, että aikaisemmat päätökset olisivat olleet lainvastaisia. Kyse on ollut nähdäkseni erityiskustannuksista esitetyistä selvityksestä ja sen riittävydestä. Käsitykseni mukaan Rauman toimisto, tarkastuslautakunta ja vakuutusosasto ovat ratkaisseet kantelijan asian käytettävissään olleen selvityksen perusteella harvintavaltansa puitteissa.

Viittaan tässä yhteydessä lisäksi syksyllä 2007 eräiden vammaisjärjestöjen tekemään kanteluun antamaani ratkaisuun (28.9.2007, dnro 2898/4/05). Järjestöt arvostelivat Kansaneläkelaitosta muun muassa siitä, että se on vuoden 2004 lopusta alkaen antanut aiempaa enemmän vammaistukipäätöksiä, joissa tukea on tarkistettu alaspäin, vaikka tuen saajien olosuhteissa tai terveydentilassa ei ollut tapahtunut muutosta parempaan suuntaan.

Saamani selvitys osoitti hylkäysprosentin nousseen vuosina 2003–2006 vammaistukiasioissa 34,3 prosentista 39,7 prosenttiin. Totesin ratkaisussani monien tekijöiden vaikuttavan hylkäysprosenttiin. Katsoin kuitenkin, että hylkäävien ratkaisujen määrän nousulle vuosi vuodelta tulisi löytyä selittävä syy tai syyt. Hylkäysosuuden nousua tulisikin nähdäkseni tutkia ja pyrkiä löytämään siihen vastaus. Eläke- ja toimeentuloturvaosasto viittaa helmikuussa 2008 antamassaan lausunnossa jo aloitettuun selvitystyöhön koskien hylkäyspäätöksen lisääntymisen syitä. Käsitykseni mukaan selvitystyö on seurausta edellä mainitsemastani ratkaisusta.

Kantelijan asiassa on ratkaisevana hylkäysperusteena siis ollut se, ettei vammasta ole osoitettu aiheutuneen tukeen oikeuttavassa määrin erityiskustannuksia. Niiden osoittaminen on asia, johon myös eläke- ja toimeentuloturvaosasto on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota. Se on ilmoittanut antaneensa asiasta koulutusta ja ohjeistusta. Tavoitteena on ollut luoda toimistoille selkeät ohjeet siitä, mitä kustannuksia voidaan hyväksyä erityiskustannuksina. Uutta vammaisetuslainsäädäntöä koskevissa etuusohjeissa onkin selostettu varsin laajasti erilaisia kustannuksia ja niiden hyväksyttävyyttä.

Käsitykseni mukaan hakijan tulisi jo vammaistuen hakuvaiheessa esittää Kansaneläkelaitokselle mahdollisimman täsmällinen ja luotettava selvitys vamman tai sairauden hänelle aiheuttamista erityiskustannuksista. Luonnollisesti myös Kansaneläkelaitoksen tulee lisäselvityspyynnöin pyrkiä siihen, että sillä on heti asiaa ratkaistessaan käytössään kaikki asiaan vaikuttava olennainen selvitys erityiskustannuksista. Näin voidaan varmistaa vammaistuen myöntämisen oikea-aikaisuus ja mahdollisesti välttyä lisäselvityspyynnöiltä asian muutoksenhakuprosessin kuluessa, jolloin selvitysten esittäminen saattaa olla ajan kulumisen vuoksi vaikeampaa.

Hakijat joutuvat kuitenkin myös vammaistukiasioissa turvautumaan muutoksenhakuun silloin, kun Kansaneläkelaitos ei myönnä heille heidän hakemaansa etuutta. Tällöin nousee korostuneesti esille hakemuksen päätöksen perustelujen asiamukaisuus. Tarkastelenkin seuraavaksi Kansaneläkelai-

toksen Rauman toimiston, tarkastuslautakunnan ja vakuutusosoikeuden antamien päätösten perusteluja.

### 3.3.2

#### Vammaistukipäätösten perustelut

##### *Oikeusohjeet*

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Kansaneläkelaitoksen ratkaisutoimintaan sovelletaan hallintolakia, jonka 45 §:n mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Kansaneläkelaitoksen Rauman toimisto on antanut päätöksensä ennen hallintolain voimaantuloa, joten sen menettelyä on arvioitava sitä edeltäneen, laitoksen toimintaan sovelletun hallintomenettelylain nojalla. Perustelemisvelvollisuus oli puolestaan ilmaistu hallintomenettelylain 24 §:ssä, jonka mukaan päätös oli perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset toiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Tarkastuslautakunnan ja vakuutusosoikeuden toimintaa säätelee sen sijaan hallintolainkäyttölaki. Sen 53 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

Päätösten perusteleminen on erityisen tärkeää hylkäävissä päätöksissä. Asianmukaiset perustelut auttavat etuuden hakijaa arvioimaan hänen asiansa käsittelyä ja mahdollista muutoksenhakua. Ne ohjaavat häntä lisäksi kiinnittämään valituksessaan huomionsa asiansa kannalta olennaisiin seikkoihin.

##### *Rauman toimiston päätös 14.7.2003*

Rauman toimisto on päätöksessään todennut, että kantelijan sairaudesta johtuvan toimintakyvyn alenemiseen liittyvien jatkuvien, ylimääräisten ja tarpeellisten kustannusten ei ole voitu arvioida nousevan vähintään 67,87 euroon kuukaudessa. Sanotusta perustelusta ei ilmene se, mitä kantelijan esittämiä kustannuksia toimisto on mahdollisesti hyväksynyt ja kuinka paljon. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa perusteluissa kantaa vammaistuen hakijan esittämiin erityiskustannuksiin. Päätösten perusteluista tulee myös käydä ilmi, mitkä hakijan esittämistä kustannuksista on hyväksytty erityiskustannuksiksi. Rauman toimiston kantelijalle antaman päätöksen perustelut eivät nähdäkseni ole erityiskustannusten osalta riittävän täsmälliset, eivätkä ne ole antaneet hänelle riittävästi informaatiota esimerkiksi muutoksenhakuun.

Myös kantelijalle vammasta aiheutuvan haittaluokan osalta toimiston päätöksen perustelut ovat niukat, sillä toimisto on ainoastaan todennut, että haittaluokka jää alle kymmenen. Käsitykseni mukaan toimiston olisi tältäkin osin tullut perustella kantaansa yksityiskohtaisemmin ja antaa myös oma arviotensa haittaluokasta. Näin kantelijalla olisi ollut käytössään riittävästi tietoa vertaillaessaan toimiston tekemää haittaluokka-arviota hoitavan lääkärinsä arvioon.

Totean lisäksi, että Laitilan toimiston kantelijalle 29.1.2007 antamassa päätöksessä on nimenomaisesti mainittu ne kustannukset, jotka toimisto on hyväksynyt erityiskustannuksiksi sekä sanottujen kustannusten arvioitu kokonaismäärä vuodessa. Lisäksi siinä on nimenomaisesti mainittu perusteluja kodinhoitokustannusten hylkäämisen osalta. Päätöksessä on todettu myös kantelijan vamman vastaavan haittaluokkaa 10–11.



### *Tarkastuslautakunnan päätös 28.9.2004*

Myöskään tarkastuslautakunnan perusteluissa ei ole yksilöity kustannuksia, jotka se on katsonut hyväksyttäväksi. Tältä osin on nähdäkseni otettava huomioon se, että myöskään Rauman toimisto ei ollut omassa päätöksessään näin tehnyt. Tarkastuslautakunnallakaan ei ole käsitykseni mukaan ollut tarkkaa tietoa siitä, mitä kustannuksia Rauman toimisto on hyväksynyt vammaistukioikeutta arvioitaessa erityiskustannuksiksi. Käsitykseni mukaan tarkastuslautakunta olisi tästä huolimatta voinut sisällyttää päätökseensä yksityiskohtaisen erittelyn kantelijan erityiskustannuksista. Kantelijan kannalta asiaa tarkasteltuna sen olisi myös tullut näin tehdä. Tarkastuslautakunnan päätöksen perustelut eivät käsitykseni mukaan ole riittävän informatiiviset erityiskustannusten osalta.

### *Vakuutusosoikeuden päätös 29.6.2006*

Vakuutusosoikeuden päätöksen perustelujen osalta arvioni on samankaltainen kuin tarkastuslautakunnan päätöksen perusteluiden osalta. Myöskään vakuutusosoikeuden perusteluista ei ilmene, mitä kantelijan esittämistä kustannuksista se on pitänyt hyväksyttävänä erityiskustannuksina. Vakuutusosoikeuden kannalta täsmällisten perustelujen kirjoittamista on nähdäkseni vaikeuttanut se, että Rauman toimiston lisäksi myöskään tarkastuslautakunta ei ole kirjoittanut päätökseensä yksilöityjä perusteluja erityiskustannusten osalta.

Mitä tulee vakuutusosoikeuden tekemään haittaluokka-arvioon, totean, että täsmällisen arvion antamisessa sen on käsitykseni mukaan tullut ottaa huomioon se, etteivät alemmat asteet olleet päätöksissään antaneet ratkaisua täsmällisestä haittaluokasta. Käsitykseni mukaan täsmällisen haittaluokan ilmaisematta jättäminen vakuutusosoikeudessa on ollut noissa olosuhteissa perusteltua.

### *Yhteenveto perusteluista*

Kantelijan saamat päätökset ja niiden perustelut erityisesti erityiskustannusten osalta tuovat esille asianmukaisten ja riittävien perustelujen tärkeyden. Käsitykseni mukaan jo Kansaneläkelaitoksen tulee päätöksessään ottaa nimenomaisesti kantaa hakijan esittämiin kustannuksiin ja ilmoittaa myös selvästi, mitkä kustannukset ja minkä suuruisina se on hyväksynyt erityiskustannuksina.

Erytyiskustannusten asianmukainen perusteleminen auttaa muutoksenhakijaa keskittymään valituskirjelmässään kohdentamaan vaatimuksensa niihin kustannuksiin, joista hän on eri mieltä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Samalla myös muutoksenhakuelimen työ helpottuu, kun sen ei tarvitse välttämättä kohdistaa huomiotaan kaikkiin hakijan jo hakemuksessaan esittämiin kustannuksiin.

Käsitykseni mukaan kantelijan puheena olevan vammaistukiasian käsittely on ollut kokonaisuudessaan epäonnistunut siinä mielessä, että jokainen asiaa käsitellyt elin on nähdäkseni joutunut arvioimaan kaikkia vamman kantelijalle aiheuttamia kustannuksia erikseen. Lopputulos tästä lähes kolme vuotta kestäneestä prosessista on ollut kuitenkin se, että kantelija ei saanut asiassaan päätöstä, josta ilmenisi nimenomaisesti, mitkä hänen esittämistään kustannuksista on hyväksytty erityiskustannuksiksi ja minkä suuruisina.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Rauman toimiston, tarkastuslautakunnan ja vakuutusosoikeuden päätökset eivät kaikilta osin täytä hallintomenettelylain 24 §:ssä ja hallintolainkäyttölain 53 §:ssä päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia erityiskustannusten osalta.

Kansaneläkelaitoksen Laitilan toimiston kantelijalle tammikuussa 2007 antama päätös on perusteluiltaan laajempi kuin nyt tarkastelun kohteena olevat päätökset. Laitilan toimiston päätöksessä on nähdäkseni asianmukaisesti ilmoitettu, miltä osin kantelijan esittämiä kustannuksia on hyväksytty erityiskustannuksina. Käsittekseni mukaan vammaistukipäätösten riittävä perusteleminen edesauttaa myös muutoksenhakuelimiä valituksen johdosta annettavien päätösten perustelemissa, jotta päästään eroon Rauman toimiston, tarkastuslautakunnan ja vakuutusosaston kantelijan asiassa antamista nähdäkseni aiemmin vakiintuneen käytännön mukaisista yksilöimättömistä perusteluista.

Käsittekseni mukaan päätösten perustelukulttuurissa on viimeisten vuosien aikana tapahtunut muutosta niin Kansaneläkelaitoksessa kuin sanotuissa muutoksenhakuelimissäkin. Sen myötä päätösten perustelut niissä ovat myös nähdäkseni parantuneet. Perusteluissa on kuitenkin edelleen parantamisen varaa ja kehotankin Kansaneläkelaitosta, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa ja vakuutusosastoa edelleen kiinnittämään päätösten asianmukaiseen ja riittävään perusteleamiseen huomiota henkilökuntansa koulutuksessa ja työtapojen ja -menetelmien kehittämistyössä.

4

#### TOIMENPITEET

Kantelijan kohdalla tilanne on nyt saamani selvityksen mukaan siis se, että hän sai kolmen vuoden ajan korotettua vammaistukea 30.9.2003 saakka. Sen jälkeen häneltä on evätty vammaistuki kokonaan ajalta 1.10.2003–30.11.2005 nyt tarkasteltavana olevilla päätöksillä. Tammikuussa 2007 antamallaan päätöksellä Kansaneläkelaitos myönsi hänelle alimman vammaistuen ajalle 1.12.2005–31.12.2008 saakka. Tuki myönnettiin hakemuksesta vuosi takautuen.

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto on lisälausunnossaan viitannut kantelijan mahdollisuuteen aiempien epäyspäätösten estämättä pyytää asiansa uudelleen käsittelemistä ja tuen myöntämistä myös ajalta 1.10.2003–30.11.2005. Hakemuksen uudelleen käsitteleminen edellyttää nähdäkseni sitä, että kantelija esittää uutta selvitystä vamman hänelle aiheuttamista erityiskustannuksista. Kantelija itse on lisävastineessaan kuitenkin suhtautunut epäilevästi siihen, pystyykö hän enää esittämään Kansaneläkelaitokselle riittävää selvitystä kustannuksistaan. Tehtäviini ei kuitenkaan kuulu arvioida kantelijan mahdollisen uuden hakemuksen menestymisen mahdollisuuksia.

Saatan jaksossa 3.3. lausumani käsitykset Kansaneläkelaitoksen Rauman toimiston, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosaston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni niille tiedoksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitokselle.

Kantelijan kirjoitukset eivät anna minulle aiheita muihin toimenpiteisiin.