

28.11.2003

3034/4/01

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VAMMAISTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN JA VIRHE ESITTELYMUISTIOSSA

1

KANTELUKIRJOITUS

A arvosteli erityisesti Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimiston menettelyä ja ratkaisua vammaistukiasiassa.

A kertoi sairastavansa --- ja hakeneensa helmikuussa 2000 vammaistukea. Hämeenlinnan toimisto epäsi häneltä tuen 4.4.2000 antamallaan päätöksellä. A haki päätökseen muutosta, mutta sekä tarkastuslautakunta että vakuutusosasto hylkäsivät hänen valituksensa. Vakuutusosasto antoi päätöksensä 3.10.2001.

A:n mielestä Hämeenlinnan toimisto laiminlöi hankkia riittävästi tietoa hänen sairaudestaan ja teki ratkaisunsa vajavaisin tiedoin. Lisäksi A katsoo vakuutusosaston tehneen ratkaisunsa virheellisin tiedoin, koska asian esittelijä on muistiossaan väittänyt, että A:lla on tekonivelet lonkissaan, vaikka ortopedin kirjoittamassa lääkärintodistuksessa kerrotaan selvästi, että hänellä on tekonivel vasemmassa lonkassa ja vasemmassa polvessa.

A toimitti kantelunsa liitteeksi lisäkirjeen, jossa hän korosti, että keskeisessä asemassa hänen asiassa on Kansaneläkelaitos, jolla on ollut käsiteltävänä muidenkin vaikeaa verenvuototautia sairastavien vammaistukihakemuksia. A:n mukaan muille hakijoille on myönnetty vammaistuki, joten Kansaneläkelaitoksen menettely loukkaa yhdenvertaisuuden periaatetta. Vakuutusosastolla ei ole A:n mukaan ollut asiassa käytettävissään vastaavaa vertailupohjaa.

2

SELVITYS

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi kirjoituksen johdosta 28.8.2002 lausunnon, jonka liitteenä olivat Etelä-Suomen aluekeskuksen ja Kanta-Hämeen vakuutuspiirin selvitykset.

A antoi selvitysten johdosta 5.10.2002 vastineensa, missä hän uudisti aiemmin esittämänsä. Lisäksi hän totesi, että Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimisto on päätöksellään 13.9.2002 myöntänyt hänelle hänen 25.7.2002 jättämänsä hakemuksen perusteella vammaistukea takautuvasti 1.8.2001

alkaen. Toimisto on A:n mukaan yrittänyt päätöksellään korjata aiemmin tekemäänsä virhettä. A katsoo kuitenkin olevansa oikeutettu vammaistukeen jo 17.2.2000 alkaen.

Nähtäväkseni hankittiin Hämeenlinnan toimiston 13.9.2002 antaman päätöksen asiakirjat. Lisäksi pyysin Kansaneläkelaitokselta lisäselvitystä ja -lausuntoa päätöksen johdosta. Eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi lausuntonsa 22.10.2003. Sen liitteenä oli Etelä-Suomen aluekeskuksen 13.10.2003 ja Hämeenlinnan toimiston 6.10.2003 antamat selvitykset.

Nähtäväkseni hankittiin myös vakuutusosoikeuden päätöksen asiakirjat ja käsittelymuistio. Lisäksi vakuutusosoikeus antoi pyynnöstäni 2.10.2003 lausunnon selvityksineen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi puuttua näiden valvottaviensa ratkaisuihin, ellei ole aihetta epäillä niiden ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin. Oikeusasiamies ei voi myöskään kumota tai muuttaa viranomaisen päätöksiä.

3.2 Päätöstiedot

Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimisto hylkäsi 4.4.2000 antamallaan päätöksellä A:lta vammaistuen. Päätöksensä perusteluissa toimisto totesi, että A:n toimintakyky oli alentunut ja että hänellä oli olennaista haittaa sairaudestaan. A:lla ei ollut toimiston mukaan kuitenkaan riittävästi sairaudesta johtuvia erityiskustannuksia vammaistuen edellyttämällä tavalla.

Tarkastuslautakunta ja vakuutusosoikeus hylkäsivät A:n valituksen 29.8.2000 ja 3.10.2001 antamallaan päätöksillä. Vakuutusosoikeus antoi päätöksensä äänestyksen (2-1) jälkeen. Vähemmistöön jäänyt vakuutustuomari olisi myöntänyt A:lle vammaistuen 1.3.2000 alkaen.

Vakuutusosoikeuden päätöksen jälkeen A haki uudelleen vammaistukea heinäkuussa 2002. Hän haki tukea takautuvasti mainitsematta kuitenkaan erityisesti mitään ajankohtaa. A viittasi 30.10.2000 päivätyyn lääkärinlausuntoon ja kertoi terveydentilansa huonontuneen erityisesti vuodesta 2001 alkaen. Uutta

lääketieteellistä selvitystä hän ei hakemukseensa liittänyt. Sen sijaan hän esitti selvitystä sairauden hänelle aiheuttamista kustannuksista.

Toimisto hyväksyi uudessa päätöksessään A:n sairauden aiheuttamiksi jatkuviksi erityiskustannuksiksi sairauden hoitoon liittyvät matkat, poliklinikkakäynnit, sairausvakuutuslain mukaan korvattavat lääkkeet ja kuntosalikäynnit yhteensä 480 euroa. Lisäksi se hyväksyi A:n oman auton käytöstä työ- ja kuntosalimatkoihin 1 300 euroa vuodessa.

Toimisto katsoi näiden kustannusten riittävän vammaistuen myöntämiseen ja koska A:n toimintakyky oli ollut alentuneena jo pitkään, se myönsi A:lle tuen yhden vuoden ajalta takautuen eli 1.8.2001 alkaen.

Päätöksellään toimisto kuitenkin epäsi A:lta korotetun vammaistuen, koska sairaudesta aiheutuvat kustannukset eivät yltäneet siihen oikeuttavaan määrään. A haki tältä osin päätökseen muutosta tarkastuslautakunnalta, joka 7.10.2003 antamallaan päätöksellä katsoi sairauden aiheuttaneen A:lle huomattavia erityiskustannuksia. Tarkastuslautakunta myönsikin A:lle korotetun vammaistuen ajalle 1.8.2001 - 31.12.2002. Tarkastuslautakunta siirsi kysymyksen A:n oikeudesta korotettuun vammaistukeen 1.1.2003 alkaen Hämeenlinnan toimistolle ensi asteena käsiteltäväksi, koska sen käytettävissä ei ollut riittävästi selvitystä asian ratkaisemiseen tältä osin.

Hämeenlinnan toimisto on myöntänyt A:lle 13.11.2003 antamallaan päätöksellä korotetun vammaistuen 1.1.2003 alkaen määrä ajaksi 31.12.2005 saakka.

3.3

Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimiston menettely

3.3.1

A:n oikeus vammaistukeen

Asiakirjoista ilmenee, että toimisto on ensimmäisestä päätöksestään alkaen katsonut A:n sairaudesta aiheutuvan hänelle vammaistukilaissa tarkoitettua olennaista haittaa. Vammaistuen epääminen perustuikin käsitykseni mukaan siihen, ettei sairauden katsottu aiheuttaneen A:lle riittävästi laissa tarkoitettuja erityiskustannuksia. Toimisto on katsonut A:n esittäneen riittävän selvityksen tukeen oikeuttavista kustannuksista vasta heinäkuussa 2002 jättämänsä hakemuksen yhteydessä.

Vakuutusosoikeudessa yksi jäsenistä katsoi kuitenkin jo lokakuussa 2001, että näyttöä riittävästä kustannuksista oli olemassa. Tämä osoittaa, että asia on alusta alkaen ollut tulkinnanvarainen. Heinäkuun 2002 hakemuksen johdosta Hämeenlinnan toimisto katsoi kustannusten oikeuttavan vammaistukeen, mutta tarkastuslautakunta puolestaan katsoi niiden oikeuttavan korotettuun vammaistukeen.

Se, että muutoksenhakuviranomaisen muuttaa alemman viranomaisen päätöstä, ei merkitse välttämättä sitä, että alemman viranomaisen päätös olisi ollut lainvastainen. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimisto onkin ratkaissut A:n asumistukiasian sille laissa säädetyn harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä muutoinkaan väärin.

3.3.2

Toimiston päätösten perustelut

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Kansaneläkelaitoksen ratkaisutoimintaan sovelletaan hallintomenettelylakia, jonka 24 §:n mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Kansaneläkelaitos on toimistoilleen 20.11.2001 antamissaan osasto-ohjeissa (P 9/2001) todennut, että perusteluvelvollisuus koskee erityisesti hylkääviä päätöksiä ja että myös osittaiset myönnöt on perusteltava hylkäävältä osaltaan. Tämä on nähdäkseen erityisen tärkeää muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Asianmukaiset perustelut ohjaavat muutoksenhakijaa kiinnittämään valituksessaan huomionsa asiansa kannalta olennaisiin seikkoihin.

Toimiston antamien päätösten perustelujen osalta huomioni kiinnittyy Hämeenlinnan toimiston 13.9.2002 antamaan päätökseen, jolla se myönsi A:lle vammaistuen takautuvasti 1.8.2001 alkaen A:n heinäkuussa 2002 jättämän hakemuksen johdosta.

Vakuutusosoikeus oli vuoden 2001 lokakuussa evännyt A:lta vammaistuen. Käsitykseni mukaan Hämeenlinnan toimisto käsitteli A:n uuden hakemuksen vammaistukilain 7 c §:n 2 momentin mukaisena asiana. Sanottu lainkohta oikeuttaa Kansaneläkelaitoksen myöntämään etuuden aiemman lainvoimaisen päätöksen estämättä. Edellytyksenä asian uudelleen tutkimiselle on se, että asiassa ilmenee uutta selvitystä.

Se, että toimisto myönsi tukea takautuvasti vuoden ajalta ennen hakemusta viittaa puolestaan vammaistukilain 8 §:n ja kansaneläkelain 39 §:n mukaiseen enimmäisaikaan. Noiden lainkohtien mukaan tukea voidaan myöntää takautuvasti enintään vuoden ajalta ja erityisestä syystä myös tätä pidemmältä ajalta.

Kansaneläkelaitoksen lisäselvityspyyntöni antamasta selvityksestä ilmenee, että myös Etelä-Suomen aluekeskus ja eläke- ja toimeentuloturvaosasto katsovat toimiston ratkaisun perustuvan muodollisesti edellä mainittuihin lainkohtiin. Käsitykseni mukaan Hämeenlinnan toimiston olisikin tullut mainita sanotut lainkohdat päätöksessään.

Erityisesti takautuvaa myöntöä koskevien säännösten mainitseminen ja selostaminen päätöksessä olisi nähdäkseen ollut tarpeen. Toimiston 13.9.2002

antamasta päätöksestä ei nimittäin ilmene se, miksi A:lle myönnettiin vammaistuki juuri 1.8.2001 alkaen. A haki vammaistukea takautuvasti ja viittasi lääkärintodistukseen, millä hän käsitykseni mukaan tarkoittaa lähinnä hänestä 31.10.2000 kirjoitettua C-lääkärintodistusta. Kustannusten osalta A viittasi ainakin poskionteloleikkausten ja kuntosalikulujensa osalta myös kevääseen 2001. Myös Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri viittasi kuntosalikustannusten osalta A:sta kirjoitettuun lääkärintodistukseen, millä hän tarkoittanee nimenomaan 31.10.2000 päivättyä todistusta, missä niitä ehdotetaan korvattaviksi.

A on hakemuksessaan heinäkuussa 2002 todennut sairautensa pahentuneen erityisesti vuodesta 2001 alkaen, jolla saattaa olla merkitystä myös sairauden hänelle aiheuttamia kustannuksia ja tuen alkamisajankohtaa arvioitaessa.

Toimiston päätös myöntää tukea takautuvasti laissa mainittu enimmäisaika ilman asian laajempaa perustelua on nähdäkseni harhaanjohtava ja tulkinnanvarainen. Päätöksen voi ymmärtää myös siten, että toimiston mukaan prosessuaaliset säännökset estivät tuen myöntämisen takautuvasti pidemmältä ajalta, vaikka siihen olisi muutoin ollut edellytyksiä. Toimisto käsitteli A:n asian vammaistukilain 7 §:n 2 momentin mukaisesti uudelleen ja kun se lisäksi myönsi tukea vakuutusosoikeuden päätöstä edeltävälle ajalle, se nähdäkseni avasi samalla uudelleen A:n jo helmikuussa 2000 vireille paneman asian käsittelyn. Tämän vuoksi toimiston ei olisi käsitykseni mukaan tullut ottaa takautuvan myönnön lähtökohdaksi A:n heinäkuussa 2002 laatimaa hakemusta.

Käsitykseni mukaan Hämeenlinnan toimiston olisi tullut ratkaisussaan 13.9.2002 joka tapauksessa perustella nimenomaisesti tuen alkamisajankohta. A:n hakemuksessaan esittämät selvitykset kustannuksistaan ja edellä mainitut viittaukset lokakuussa 2000 kirjoitettuun lääkärintodistukseen huomioon ottaen toimiston olisi nähdäkseni tullut ratkaisussaan ottaa kantaa myös siihen, onko A:lla oikeus vammaistukeen 1.8.2001 edeltävältä ajalta.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Hämeenlinnan toimiston 13.9.2002 antama päätös ei täytä perustuslain 21 §:n 2 momentissa ja hallintomenettelylain 24 §:ssä päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia. Päätöksen asianmukainen perusteleminen tuen alkamisajankohdan osalta olisi A:n kohdalla ollut käsitykseni mukaan erityisen tärkeää muutoksenhaun käyttämisen kannalta. Jos päätöksessä olisi perusteltu asianmukaisesti myös tuen alkamisajankohta, olisi A:lla ollut paremmat edellytykset hakea muutosta kaikkiin niihin seikkoihin, joihin hän oli päätöksessä tyytymätön. Tämän vuoksi kehoitan Hämeenlinnan toimistoa ottamaan A:n asian vielä kertaalleen käsiteltäväksi ja tutkimaan uudelleen hänen oikeutensa vammaistukeen 1.8.2001 edeltävältä ajalta.

3.4

Virhe vakuutusosoikeuden ratkaisun esittelymuistiossa

Vakuutusosoikeuden puolesta selvityksen asiassa ovat antaneet asian ratkaisuun osallistuneet laamanni ja vakuutusosoikeustuomari sekä asian esittelijänä toiminut

vakuutussihteeri . He ovat selvityksessään myöntäneet, että A:n asian esittelymuistiota kirjoittaessa on sattunut valitettava virhe.

Vakuutusosoikeuden mukaan virheellä ei kuitenkaan ollut vaikutusta asian lopputulokseen. Asian ratkaisuun osallistunut lääkärijäsen on tutkinut asian jo ennen muistion kirjoittamista. Muilla ratkaisuun osallistuneilla jäsenillä muistio on ollut käytössään, mutta vakuutusosoikeuden mukaan heillä on ollut luettavanaan myös kaikki asiassa esitetyt lääketieteelliset ja muut asiakirjat. Vakuutusosoikeuden jäsenet ovat muodostaneet kantansa asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella eivätkä pelkkään muistioon tukeutuen. Muistio on asian kannalta olennaisten tosiasiatietojen selvittämisessä toissijainen asiakirja.

Muistio on kirjoitettu syksyllä 2001 ja vakuutusosoikeuden mukaan on mahdotonta enää selvittää, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet virheen syntyyn. Selvityksessä on arveltu ajoittain suuret työpaineet tai muistion laadinnan keskeytyminen mahdollisina syinä siihen, että esittelijä on kirjannut lukemansa virheellisesti muistioon.

Vakuutusosoikeus pahoittelee sattunutta virhettä, mutta korostaa, että virhe ei ole vaikuttanut A:n asian ratkaisuun.

On luonnollisesti selvää, että asioiden asianmukainen käsittely edellyttää myös sitä, että ratkaisutoiminnan avuksi kirjoitettaviin esittelymuistoihin kirjataan oikein tosiasiatiedot. Esittelymuistion laatimisessa, kuten muussakin inhimillisessä toiminnassa, on kuitenkin aina olemassa virheen mahdollisuus.

Vakuutussihteeri on kirjannut laatimaansa käsittelymuistioon virheellisesti lääkärinlausunnon tekstin A:n tekonivelistä. Vakuutusosoikeuden antaman selvityksen perusteella ei ole käsitykseni mukaan kuitenkaan aihetta epäillä, että tämä virhe olisi vaikuttanut A:lle annetun ratkaisun sisältöön.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.3. lausumani käsitykset Kansaneläkelaitoksen tietoon. Pyydän Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimistoa ilmoittamaan minulle 31.1.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on jaksossa esittämäni kehotuksen perusteella A:n asiassa ryhtynyt. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle tiedoksi.

Vakuutusosoikeuden osalta A:n kirjoitus ei anna minulle aihetta muuhun kuin että lähetän päätökseni sille tiedoksi sekä kiinnitän sen huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen esittelymuistioita laadittaessa.