

22.9.2017

EOAK/3733/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

KANSANELÄKELAITOKSEN MENETTELY VAIKEAVAMMAISEN HENKILÖN KUNTOU- TUSASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvostelee kirjoituksissaan Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kelan) menettelyä kuntoutusasiansa (lymfaterapia) käsittelyssä, koska hänen mukaansa asian käsittelyssä ei ollut toteutunut hyvä palveluperiaate eikä neuvontavelvollisuus.

Kantelija arvostelee Kelan 18.12.2014 tekemää päätöstä, jossa todettiin hänen hakeneen Kelan järjestämää kuntoutusta, vaikka hän ei ollut sitä tehnyt uudelleen. Kela vähensi tässä uudessa päätöksessään hänelle aiemmin myönnettyjä lymfaterapioiden käyntikertoja sekä lyhensi terapiakäyntien ajallista kestoa. Kantelijan mukaan Kela teki muutokset ilman, että se olisi ollut häneen yhteydessä.

Kantelijan mukaan Kelan virkailija oli kertonut hänelle 8.1.2015 käydyssä puhelinkeskustelussa, että lymfaterapiaa voidaan antaa kahtena yhdistettynä terapiakäyntinä ja että hän voisi hakea terapiaa 100 kertaa 60 minuuttia. Myöhemmin ilmeni, että Kelasta oli soitettu palveluntuottajalle 12.3.2015, että samasta päivästä lähtien Kela ei maksa asiakkaiden tuplatunteja. Lisäksi seuraavalla viikolla Kelan virkailija oli kantelun mukaan soittanut palveluntuottajalle erikseen ja ilmoittanut, että kantelijan tuplatuntien maksaminen lopetetaan helmikuun alusta 1.2.2015 lähtien.

Kantelija tiedusteli, miten Kela hyvittää hänelle 45 tuntia lymfa-terapioiden, jotka hän menetti vuonna 2015.

2 SELVITYS

Kelan lakiryhmä antoi kantelun johdosta selvityksen 4.11.2016, johon oli liitetty Kelan etuuspalvelujen lakiyksikön kuntoutusryhmän ja Keskeisen vakuutuspiirin selvitykset sekä ajankoh-
taisohe avoterapiapäätösten muutoksesta 1.1.2015.

3 RATKAISU

3.1

Kelan menettely kuulemisessa ym.

Lainsäädäntö

Suomen perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeusturvasta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Lisäksi oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuoksellisesti.

Hallintolain 8 §:ssä säädetään neuvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kelan selvitys

Kelan selvityksen mukaan sen järjestämän vaikeavammaisen lääkinnällisen kuntoutuksen avoterapioiden palveluntuottajat kilpailutettiin siten, että uudet sopimukset tulivat voimaan vuoden 2015 alusta alkaen. Samassa yhteydessä Kelan järjestämän avoterapiain sisältö ja toteutus määriteltiin Kelan avoterapiastandardissa (voimaan 1.1.2015). Eri terapioiden tarkoituksenmukaista kestoa oli tarkasteltu asiantuntijayhteistyössä julkisen terveydenhuollon kanssa, jonka johdosta määriteltiin lymfaterapian minuuttimääräksi joko 45 minuuttia tai 60 minuuttia 1.1.2015 alkaen.

Kelan selvityksen mukaan sen 18.12.2014 antamassa päätöksessä todettu hakemuspäivämäärä johtuu Kelan järjestelmän teknisistä syistä. Hakemuspäivämääräksi on kirjattu päivä, jolloin asiaa on käsitelty Kelassa. Selvityksen mukaan Kelan olisi tullut tuoda päätöksen perusteluissa riittävän selkeästi esille syy päätöksen tarkistamiselle. Kantelijaa ei ollut myöskään kuultu ennen 18.12.2014 annettua päätöstä. Kela totesi olevan valitettavaa ja vastoin Kelan etuusohjausta, ettei asiakasta oltu kuultu ennen uuden päätöksen antamista.

Kantelijalle tehdyssä uudessa päätöksessä (18.12.2014) olisi pitänyt selvityksen mukaan tuoda esille syy päätöksen tarkistamiselle. Kelan ajankohtaisohjeen (13.11.2014) mukaan päätökseen olisi tullut kirjata tarkistamisen syy seuraavasti: Kuntoutuspäätöstänne on tarkistettu, koska Kelan järjestämässä kuntoutuksessa 1.1.2015 alkaen Teille myönnetty avoterapiaa ei ole mahdollista toteuttaa 90/120 minuutin käyntikertoina.

Kelan selvityksen mukaan kantelija oli saanut Kelata ristiriitaista tietoa kuntoutuspalvelun toteuttamisesta (toisaalta sanottu puhelimesta olevan mahdollista toteuttaa terapia kahtena yhdistettynä 60 minuutin terapiakäyntinä ja toisaalta Kelan mukaan se ei ollutkaan mahdollista), jonka vuoksi asiointi ei ole kaikilta osin täyttänyt hyvän palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden vaatimuksia.

Menettelyn arviointia

Kela on nähdäkseni myöntänyt selvityksessään laiminlyöneensä asian asianmukaisen käsittelyn seuraavasti:

- 1) kantelijalle oli annettu ristiriitaista tietoa kuntoutuspalvelun toteuttamisajoista,
- 2) Kela ei ollut perustellut riittävän selkeästi tekemäänsä uutta päätöstä (18.12.2014), jolla tarkistettiin aiemmin annettua päätöstä ja
- 3) Kela ei ollut kuullut kantelijaa asianmukaisesti päätöksen tarkistamisen yhteydessä.

Tapahtuneen johdosta Kela ilmoitti tarkentavansa sisäistä ohjeistusta päätösten perustelemisen ja asiakkaan kuulemisen osalta tilanteissa, jossa se tarkistaa asiakkaan päätöstä.

Kelan myöntämien virheiden lisäksi pidän virheellisenä ja harhaanjohtavana sitä, että uuteen päätökseen on merkitty ”Hakemus saapunut 18.12.2014”, vaikka kantelija ei ollut tehnyt mitään hakemusta.

3.2

Päätöksen tarkistaminen

Kela oli myöntänyt kantelijalle vaikeavammaisen lääkinnällisenä kuntoutuksena lymfaterapiaa 24.1.2014 antamallaan päätöksellä ajalle 1.1.2014–31.12.2016 seuraavasti: 90 kertaa 90 minuutin käyntikertoja (enintään 30 käyntikertaa vuodessa) sekä 90 kertaa 120 minuutin käyntikertoja (enintään 30 käyntikertaa vuodessa).

Kela ratkaisi uudelleen kantelijan oikeuden kuntoutukseen 18.12.2014 antamallaan päätöksellä 1.1.2015–31.12.2016 väliselle ajalle ja tarkisti aiemmin 24.1.2014 tekemäänsä päätöstä seuraavasti: lymfaterapian käyntikertoja 120 kappaletta 60 minuutin terapiaan enintään 60 kertaa vuodessa.

Kantelija valitti Kelan uudesta päätöksestä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa, joka kumosi 17.12.2015 Kelan antaman päätöksen ja palautti asian Kelalle uudelleen käsiteltäväksi, koska Kelan tekemä tarkistus ei ollut perustunut lakiin.

Kela antoi kantelijalle uuden päätöksen 22.1.2016, jossa se myönsi kantelijalle kuntoutusta ajalle 1.1.2015–31.12.2016 siten, että lymfaterapiaa 120 kertaa 60 minuutin käynnin kestoajalla (enintään 60 kertaa vuodessa) ja lymfaterapiaa 120 kertaa siten, että käynnin kesto on 45 minuuttia (enintään 60 kertaa vuodessa). Uuden päätöksen mukaan käynnit voidaan toteuttaa kaksoiskäynteinä.

Lainsäädäntö

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 58 §:n mukaan, jos Kansaneläkelaitoksen antama lainvoimainen päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta voi Kansaneläkelaitoksen vaatimuksesta poistaa päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Säännöksen 3 momentin mukaan, jos Kansaneläkelaitos tekee päätöksen poistamista koskevan vaatimuksen, se voi keskeyttää etuuden maksamisen tai maksaa sen vaatimuksensa mukaisena siihen asti, kunnes asia on uudelleen ratkaistu.

Asian arviointia

Hallintolain 6 §:ssä on säädetty hallinnon yhdeksi oikeusperiaatteeksi se, että viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä ns. luottamuksensuojan periaate turvaa yksityisen perusteltuja odotuksia ja asemaa etenkin suhteessa viranomaistoiminnan odottamattomiin ja yksityisen kannalta haitallisiin tai muuten epäedullisiin muutoksiin. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.

Saadun selvityksen perusteella kantelijalla on mielestäni ollut perusteltu syy luottaa siihen, että hän saa lymfaterapiaa Kelan 24.1.2014 antaman päätöksen mukaisesti siinä todetun ajan eli vuoden 2016 loppuun asti. Kelan tekemä uusi päätös, jonka sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta sittemmin kumosi, vaikutti konkreettisesti kantelijan oikeuteen saada lymfaterapiaa, koska uudessa päätöksessä vähennettiin käyntiaikoja ja käyntikertoja. Kantelijan mukaan hän menetti Kelan uuden päätöksen ja sen soveltamisen johdosta 45 tuntia lymfaterapiaa.

Kelan selvityksen mukaan kantelijalle on korvattu hänen itse maksamiaan terapiakäyntikertoja (314, 25 euroa) ajalta 18.11.–28.12.2015, koska kantelija oli käynyt valituksen vireillä ollessa myönnettyä terapiakestoja pidemmissä terapioiden ja hänelle oli aiheutunut tästä kustannuksia. Sen sijaan Kela ei selvityksensä mukaan voi korvata jälkikäteen toteutumattomia lymfaterapiakäyntejä.

Asiassa ei ole ollut kyseessä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 58 §:n mukainen tilanne. Käsitykseni mukaan luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti toimimalla Kelan olisi tullut noudattaa tekemäänsä lainvoimaista päätöstä (24.1.2014) ainakin niin kauan kuin sen tekemä uusi päätös olisi saavuttanut lainvoiman. Katson Kelan menetelleen kantelijan asiassa hallintolain 6 §:n vastaisesti. Korostan, että viranomaisen ei voi yksipuolisesti muuttaa lainvoimaista päätöstä asiakkaalle epäedullisella tavalla.

3.3

Muut asiat

Kantelija epäili joutuvansa uudelleen Kelan pompoteltavaksi haettuaan uudelleen kuntoutusta vuosille 2017–2019, koska Kela oli hänelle lähettämässään kirjeessä (19.2.2015, diaari 32/034/2015) todennut, että hän olisi saanut lymfaterapiaa väärin perustein. Kirjeen mukaan kantelijan lymfaterapian tarve todettiin hoidolliseksi ja sen vuoksi se kuuluisi terveydenhuollon vastuulle.

Kela on 23.12.2016 antamallaan päätöksellä myöntänyt ja osittain hylännyt kantelijan hakuksen lymfaterapiasta. Päätöksen perustelujen mukaan myönnetty lymfa- ja fysioterapiakerat katsotaan riittäväksi ja hyvän kuntoutuskäytännön mukaisiksi arjen toiminnoista suoriutumiseksi. Hylätyt lymfaterapiakerat katsotaan tavoitteeltaan hoidolliseksi, eikä Kela voi vastata perussairausten hoidosta.

Kelasta puhelimitse 20.9.2017 saadun tiedon mukaan kantelija on valittanut Kelan päätöksestä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, jossa asia on vielä vireillä.

Tätä asiaa ei ryhdytä tutkimaan täällä. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta. Muutoksen saamiseksi viranomaisen päätökseen on aina syytä käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

Oikeusasiamies ei ole muutoksenhakuviranomainen eikä hän voi ryhtyä arvioimaan kuntoutusasiaa samalla tavoin kuin muutoksenhakuviranomaisen tulee tehdä. Mikäli tarvetta asian tutkintaan on vielä valitusviranomaisen lainvoimaisen ratkaisun jälkeen, kantelija voi käännyä uudelleen oikeusasiamiehen puoleen.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja eikä puuttua muutoinkaan niiden harkintavaltansa puitteissa antamiin ratkaisuihin.

Muilta osin katson, että käytettävissäni olevan selvityksen perusteella asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kansaneläkelaitokselle huomautuksen edellä kohdissa 3.1 ja 3.2 selostetuista lainvastaisista menettelyistä.

Lisäksi esitän asiassa hyvitystä.

Oikeusasiamies voi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11§:n perusteella tehdä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan poistamiseksi.

Tässä tarkoituksessa oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu hyvittämään aiheuttamansa vahinko. Näillä hyvitysesityksillä on tähdätty tapahtuneen virheen hyvittämiseen. Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitysesitys on voinut merkitä vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti sopimuksen turvaaman oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen tai vääryyskokemuksen korvaamista tai hyvittämistä.

Tässä asiassa Kansaneläkelaitos on menetellyt lainvastaisesti ja kantelijan luottamuksensuojaa on loukattu. Kelan menettelystä on lisäksi aiheutunut se, että kantelijalta on jäänyt saamatta osa Kelan lainvoimaisella päätöksellä myöntämistä lymfaterapioista.

Esitän Kansaneläkelaitoksen harkittavaksi, miten se voisi hyvittää lainvastaisen menettelynsä kantelijalle. Pyydän Kelaa ilmoittamaan minulle 31.12.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on johtanut.

Edellä ilmenevässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelaan.