

9.1.2012

Dnro 4206/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lea Haapkylä

KELAN VAMMAISTUKEA KOSKEVIEN PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINE

1

KANTELU

Näkövammaisten Keskusliitto ry arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen (Kela) antamia 16 vuotta täyttäneiden vammaistukipäätöksiä.

Kirjoituksen mukaan liittoon on tullut näkövammaisilta useita yhteydenottoja, joissa arvostellaan Kelan kielteisiä vammaistukipäätöksiä. Asiakkaat ovat kertomansa mukaan hakeneet korotettua vammaistukea, mutta saaneet Kelalta hylkäävän päätöksen perusvammaistukeen. Päätöksen perustelujen mukaan erityiskustannukset eivät ole nousseet vähintään alimpaan, perusvammaistuen määrään. Kela ei ole ottanut päätösten perusteluissa lainkaan kantaa korotettuun vammaistukeen, vaikka asiakas on hakenut sitä. Kantelukirjoituksessa todetaan vielä, että korotettu tuki ei edellytä erityiskustannusten nousua tiettyyn määrään.

Etuuden myöntämisen kriteerit ovat liiton mukaan lähtökohdiltaan erilaiset perusvammaistuksessa ja korotetussa vammaistuksessa. Korotettu 16 vuotta täyttäneen vammaistuki voidaan Kelan etuusohjeiden mukaan myöntää, jos henkilölle aiheutuu vammasta huomattavaa haittaa tai hän tarvitsee henkilökohtaisissa toiminnoissaan, kotitaloustöissään ja asioinnissa kodin ulkopuolelle säännöllisesti vähintään viikoittain toisen henkilön apua, ohjausta tai valvontaa tai hänelle aiheutuu sairaudesta tai vammasta huomattavia erityiskustannuksia. Vammasta ja sairaudesta johtuvat erityiskustannukset eivät siis liiton mukaan ole korotetun vammaistuen saantikriteerejä. Perusvammaistuksessa sen sijaan on avun tarpeen lisäksi sairaudesta tai vammasta oltava erityiskustannuksia.

Liitto toteaa lisäksi kirjoituksessaan, että hallintolain 44 §:ssä määritellään vaatimus hallintopäätöksen sisällöstä. Saman lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Lain 31 §:n mukaan viranomaisella on lisäksi selvittämisvelvollisuus.

Kantelukirjoituksen liitteenä on kuusi asiakastapausta, joissa kuvataan hakijoiden silmänsairauksien tilaa ja oireyhtymiä. Kaikki asiakkaat ovat hakeneet korotettua vammaistukea, mutta Kela on antanut kaikille kielteisen päätöksen perusvammaistuesta.

Kela on liiton näkemyksen mukaan esitetyissä tapauksissa toiminut vastoin hallintolakia ja hyvän hallinnon periaatteita, koska se ei ole päätöksissään perustellut sitä, miksi asiakkaat eivät ole saaneet hakemaansa tukea. Kela on liiton mukaan myös laiminlyönyt selvittämisvelvollisuutensa, koska se ei ole tapauksissa selvittänyt asiakkailta tarkemmin perusteluja perustuen saamiseksi, esimerkiksi erityiskustannusten suuruutta.

3.1

Kelan lausunto

Vammaistuen tarkoitus ja myöntämisedellytykset

Vammaisetuslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan tukea Suomessa asuvan vammaisen tai pitkäaikaisesti sairaan henkilön selviytymistä jokapäiväisessä elämässä, osallistumista työhön tai opiskeluun sekä hänen toimintakykynsä ylläpitämistä, hänen kotona asumistaan, kuntoutustaan ja hoitoaan. Saman lain 8 §:n mukaan oikeus vammaistukeen on 16 vuotta täyttäneellä henkilöllä, jonka toimintakyvyn arvioidaan olevan sairauden, vian tai vamman vuoksi yhtäjaksoisesti heikentynyt vähintään vuoden ajan. Lisäksi edellytetään, että henkilön sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu haittaa, avuntarvetta tai ohjauksen ja valvonnan tarvetta tai erityiskustannuksia.

Lausunnon mukaan perusvammaistukea myönnetään, jos henkilön sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu olennaista haittaa ja jatkuvia erityiskustannuksia. Korotettua vammaistukea myönnetään, jos henkilön sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu huomattavaa haittaa tai jos hän tarvitsee henkilökohtaisissa toiminnoissaan, kotitaloustöissä ja asioinnissa kodin ulkopuolella säännöllisesti vähintään viikoittain toistuvaa toisen henkilön apua, ohjausta tai valvontaa taikka jos sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu huomattavia erityiskustannuksia. Ylintä vammaistukea puolestaan myönnetään, jos henkilö on vaikeasti vammaisen tai jos hän tarvitsee monissa henkilökohtaisissa toiminnoissa jokapäiväistä, aikaa vievää toisen henkilön apua, tai jos sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu huomattavassa määrin säännöllistä ohjauksen ja valvonnan tarvetta taikka erittäin huomattavia erityiskustannuksia. Lisäksi vammaisetuslain 8 §:n 3 momentissa on erikseen säädetty, että sokealla, liikuntakyvyttömällä tai varhaiskuurolla on oikeus saada ylin vammaistuki.

Kelan terveysosaston näkemyksen mukaan erityisesti haitan ja erityiskustannusten arvioinnin osalta voidaan kiinnittää huomiota kolmiportaiseen tuen rakenteisiin ja esimerkiksi siihen, että korotettuun vammaistukeen voi olla oikeus muun muassa silloin, kun henkilölle aiheutuu sairaudesta, viasta tai vammasta huomattavaa haittaa. Mikäli sairaudesta, viasta tai vammasta (esim. näkövammasta) aiheutuu vain olennaista haittaa, silloin edellytetään myös vammaisetuslain tarkoittamia erityiskustannuksia. Tarkasteltaessa haitan ja erityiskustannusten arviointia, nämä tuen myöntämisharkinnassa tarkasteltavat asiakkaan olosuhteita koskevat tekijät eivät poikkea toisistaan eri tuen tasojen kohdalla. Kaikilla tuen tasoilla tarkastellaan henkilölle sairauden, vian tai vamman vuoksi aiheutuvaa haittaa ja erityiskustannuksia.

Vammaisetuslain 2 §:ssä on todettu, että vammaistuki on porrastettu kolmeen tasoon nimenomaan henkilön tuen tarpeen mukaan. Sillä, miten suurta haittaa tai merkittäviä erityiskustannuksia asiakkaalle aiheutuu, on suoraan vaikutusta siihen, miten suureen vammaistukeen hänellä on oikeus. Eroa on kuitenkin lain kirjauksesta johtuen siinä, mikä on haitan ja erityiskustannusten välinen suhde eri tuen tasoja arvioitaessa.

Perusvammaistuen kohdalla tuen myöntäminen edellyttää sekä kustannuksia että haittaa. Korotetun tuen myöntämisessä haittaa ja kustannuksia arvioidaan toisistaan erillisinä tekijöinä. Terveysosaston näkemyksen mukaan olennaista kuitenkin on se, että molemmilla tuen tasoilla arvioidaan samoja tekijöitä. Perusteluiden selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta olisi haasteellista ja epätarkoituksenmukaista, mikäli hylkäävän päätöksen perusteluissa arvioitaisiin asiakkaan oikeutta perustukea

ylempiin tukitasoihin. Perustelemisen lähtökohtana on vammaisetuslain 2 §:n mukaisesti se, että hylkävän päätöksen perustelemisessa viitataan alimman tuen kriteereihin, joiden voidaan katsoa olevan lähimpänä täyttymistä. Tapauskohtaisesti perusteluissa voi kuitenkin olla eroja riippuen erityisesti tapauksen yksilöllisistä olosuhteista ja hakemuksen tiedoista.

Vammaisetuslain 15 §:n mukaan Kela vahvistaa lain toimeenpanossa tarvittavat lomakkeet. Käytössä olevassa lomakkeessa ei ole varattu asiakkaalle mahdollisuutta hakea tiettyä tuen tasoa. Asiakkaan vammaistukiasiaa ratkaistaessa on kyse asiakkaan vammaistukioikeuden arvioinnista. Jokaisen hakijan kohdalla arvioidaan kaikkien tuen myöntämisedellytysten täyttymistä erikseen sekä vammaisetuslain 11 §:n mukaisen kokonaisharkinnan perusteella.

Päätöksen perustelut

Kelan lausunnossa viitataan hallintolain 45 §:ää, jonka mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittavasovelletut säännökset. Kelan voimassa olevan etuusohjeistuksen mukaan vammaistukea koskevat hylkäyspäätökset on aina perusteltava yksilöllisesti. Tärkeää on, että perusteluiden pohjalta asiakas pystyy arvioimaan sitä, onko päätös asiakkaan oman näkemyksen mukaan ratkaistu oikein.

Kelan terveysosasto toteaa lausunnossaan, ettei se voi ottaa kantaa Näkövammaisten keskusliiton esittelemiin asiakastapausten kuvauksiin, koska esitettyjen kuvausten pohjalta ei voida arvioida yksittäisten tapausten yhteydessä käytettyä harkintaa ja tapausten yhteydessä vallinneita olosuhteita.

Selvittämisvelvollisuuden laajuus ja sisältö vammaistukiasiassa

Lausunnon mukaan hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista ja asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Kela ei lausunnossaan ota kantaa esitettyihin väitteisiin selvittämisvelvollisuuden rikkomisesta yksittäisissä tapauksissa. Terveysosasto toteaa kuitenkin selvittämisvelvollisuudesta yleisesti, että tapauskohtaisesti arvioitavan selvittämisvelvollisuuden laajuus ja sisältö määrittyy tapauskohtaisten tarpeiden mukaisesti. Asiakkaan toimittaman hakemuksen ollessa puutteellinen, asiakasta pyydetään lisäselvityksenä täydentämään ilmoitettuja tietoja tai toimittamaan hakemuslomakkeen liitteenä tarvittavia asiakirjoja. Selvitystä voidaan pyytää myös, jos siihen on muu erityinen syy.

Kelan ratkaisutoiminnan tavoitteena on saada aikaan etuusratkaisuja, jotka vastaavat etuuden hakijan tosiasiallista tilannetta. Kela kysyy asiakkaalta kaikkien tukien määräytymisperusteiden selvittämistä varten tarvittavia tietoja. Lisäselvityksen pyytämisen tarpeellisuus määrittyy ennen kaikkea hakemuksessa ja sen liitteissä esitettyjen tietojen pohjalta.

3.2

Arviointia

3.2.1

Kelan ratkaisut

Vammaisetuksista annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on siis tukea Suomessa asuvan vammaisen ja pitkäaikaisesti sairaan henkilön selviytymistä jokapäiväisessä elämässä, osallistumisesta työhön tai opiskeluun sekä hänen toimintakykynsä ylläpitämistä, hänen kotona asumistaan, kuntoutustaan ja hoitoaan. Lain 2 §:n mukaan vammaistuet on porrastettu henkilön tuen tarpeen mukaan perustukeen, korotettuun tukeen ja ylimpään tukeen. Edellytykset 16 vuotta täyttäneen henkilön vammaistukeen on määritelty lain 8 §:n 2 momentissa.

Jos henkilöllä on oikeus vammaistukeen usean 8 §:n 2 momentin kohdan perusteella, maksetaan lain 11 §:n mukaan vammaistuki sen suuruisena, johon eri tekijöiden yhteisvaikutus oikeuttaa. Vammaistuen määrää harkittaessa eri tekijöiden yhteisvaikutus arvioidaan kokonaisuutena.

Kansaneläkelaitoksen lausunnossa esitetään laitoksen tulkinnan lähtökohdat. Ensiksi se, että käytössä on hierarkkinen kolmiportainen asteikko. Toiseksi Kela toteaa, että silloin kun päätös on hylkäävä, sen perusteluissa viitataan alimman tukitason kriteereihin, joiden voidaan katsoa olevan lähimpänä täyttymistä. Kolmanneksi Kelan näkemyksen mukaan haitan ja erityiskustannusten arviointi tapahtuu eri tukitasoilla samoista lähtökohdista eli "tuen myöntämisharkinnassa tarkasteltavat asiakkaan olosuhteita koskevat tekijät eivät poikkea toisistaan eri tuen tasojen kohdalla".

Kantelu koskee perusvammaistuen ja korotetun tuen välistä eroa. Kelan näkemyksen mukaan olennaista on se, että molemmilla tuen tasoilla siis arvioidaan samoja tekijöitä. Toisaalta Kelakuitenkin toteaa, että perusvammaistuen myöntäminen edellyttää sekä kustannuksia että haittaa. Sen sijaan korotetun tuen myöntämisessä haittaa ja kustannuksia arvioidaan toisistaan erillisinä tekijöinä.

Edellä olen esittänyt tiivistetysti Kelan esittämät tulkinnalliset lähtökohdat. Kyseessä olevien tukien myöntämisedellytysten arvioinnista totean, että eduskunnan oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomaisena on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin eikä myöskään muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuimien antamia ratkaisuja. En voi ottaa kantaa kantelussa esiteltyihin asiakastapausten kuvauksiin, koska niiden pohjalta ei voi arvioida yksittäisten tapausten yhteydessä vallinneita olosuhteita. Päädyn tältä osin samaan kuin Kela lausunnossaan: Jos vammaistuen hakija on tyytymätön Kelan päätökseen, hänen tulisi valittaa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusosoikeuteen.

3.2.2

Päätöksen perustelut

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 44 §:ssä määritellään, mitä kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perusteluilla on tärkeä merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Hänen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Asianmukaiset ja riittävät perustelut antavat myös edellytyksiä muutoksenhaun tarpeen arvioimisessa.

En voi laillisuusvalvojana ottaa kantaa myöskään kuvattujen asiakastapausten perustelujen asianmukaisuuteen. Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että kaikki etuuspäätökset on perusteltava täsmällisesti

ja selkeästi. Mikäli henkilö hakee korotettua vammaistukea, mutta hänelle annetaan hylkäävä päätös perusvammaistuesta eikä siinä arvioida lainkaan hänen edellytyksiään saada korotettua tukea, saattaa tilanne tuntua hakijasta hämmentävältä. Käsitykseni mukaan Kelan perustelukäytäntö rakentuu kahdelle kohdassa 3.2.1. esitetylle lähtökohdalle: ensiksi järjestelmä on hierarkkisesti kolmiportainen ja toiseksi silloin, kun päätös on hylkäävä, sen perusteluissa viitataan alimman tukitason kriteereihin, jotka ovat lähimpänä täyttymistä. Tässä yhteydessä Kela lausunnossaan nimenomaan toteaa: "Perusteluiden selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta olisi haasteellista ja epätarkoituksenmukaista, mikäli hylkäävän päätöksen perusteluissa arvioitaisiin asiakkaan oikeutta perustukea ylempiin tukitasoihin."

Näkemykseni mukaan hakijan tulee saada perusteltu päätös siihen, onko hänellä edellytyksiä saada hakemaansa etuutta ja samalla selvittää riittävästi Kelan tulkintalähtökohtia. Jos henkilöllä on oikeus vammaistukeen usealla 8 §:n 2 momentin 1–3 kohdan perusteella, vammaistuki maksetaan vammaisetuslain 11 §:n 1 momentin mukaan sen suuruisena, johon eri tekijöiden yhteisvaikutus oikeuttaa. Tästä oikeusohjeesta seuraa mielestäni se, että eri tekijöiden yhteisvaikutusta tulisi eritellä päätöksen perusteluosassa.

Saatan tämän käsitykseni päätösten selkeästä perustelemisesta Kansaneläkelaitoksen tietoon. Totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan kysymys on enemmän kohdassa 3.2.1. käsitellystä lain sisällöllisestä tulkintaongelmasta kuin perusteluongelmasta, joka pitkälti liittyy edelliseen.

3.2.3

Selvittämisvelvollisuus

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Kelalla on vammaistuen hakemista varten käytössä vammaisetuslain 15 §:n mukainen lomake. Lain 18 §:ssä määritellään, mitä tietoja hoitotukihakemuksessa on esitettävä.

Lain 20 §:ssä määritellään vammaisetuuden hakijan terveydentilaselvityksen tiedot. Sen mukaan Kela voi myös omalla kustannuksellaan hankkia lääkäriinlausunnon, jos hakija on hoidettavana sairaalassa tai laitoksessa tai jos siihen on muu erityinen syy. Lain 21 §:n mukaan etuutta koskeva hakemus voidaan ratkaista Kelan käytettävissä olevien tietojen perusteella, jos hakija kieltäytyy antamasta hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja tai esittämästä selvitystä, joka häneltä voidaan kohdella vaatia.

En voi laillisuusvalvojana ottaa kantaa myöskään siihen, onko Kela laiminlyönyt selvittämisvelvollisuutensa kantelussa esitettyissä asiakastapauksissa. Totean kuitenkin, että hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus asettaa viranomaiselle velvollisuuden huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Sillä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti. Hallintolaissa säädetään myös asianosaisen selvitysvastuusta. Sen tarkoituksena on lisätä asianosaisen oma-aloitteisuutta selvitysten esittämisessä. Hallintolain mukainen viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja asianosaisen selvitysvastuu ovat keskeisiä asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2. esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle.