

26.6.2012

Dnro 4525/4/10

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja**

**Esittelijä: Notaari Eeva-Maria Tuominen**

## **SAIRAUSPÄIVÄRAHAPÄÄTÖS TULEE PERUSTELLA SITEN KUIN PERUSTUSLAISSA JA HALLINTOLAISSA EDELLYTETÄÄN**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle 24.11.2010 osoittamassaan kirjoituksessa Kelan - - - toimistosta 12.11.2010 saamaansa hylkäävää sairauspäivärahapäätöstä. Kantelijan mukaan hänet leimataan päätöksessä lääke- ja päihderiippuvaiseksi henkilöksi, jota ei voida pitää sairaudesta johtuen työkyvyttömänä työhönsä sosiaali- ja kriisipäivystyksen sosiaalityöntekijänä.

Kantelija kertoo kirjoituksessaan, ettei hän tiedä kuka, missä ja milloin on määritellyt hänen olevan lääke- ja päihderiippuvainen. Kantelijan mielestä häntä hoitavan psykiatrin lausunnon määntämisestä tulisi olla peruste sairauspäivärahapäätöstä tehtäessä, ei Kelan omat papereista tehdyt tulkinnat.

Kantelija kertoo saaneensa Kelasta ohjeistusta muutoksenhakuun. Hän pyysi kuitenkin oikeusasiamiehen kannanottoa Kelan asiantuntijalääkäriin menettelyyn ja päätöksen perusteluiden asianmukaisuuteen.

2

### **SELVITYS**

Kelan terveystoimisto antoi kantelun johdosta 8.6.2011 lausunnon, jonka liitteenä olivat - - - aluekeskuksen 25.5.2011 antama lausunto sekä - - - vakuutuspiirin 5.5.2011 antama selvitys. Vakuutuspiirin selvityksen liitteenä oli kantelijan työkyvystä arvionsa antaneen Kelan asiantuntijalääkäriin aluekeskukselle osoittama kommentti kantelijan kantelusta. Käytössäni oli myös jäljennökset sekä kantelijalle annetuista päätöksistä että Kelan sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän (jatkoissa Saha) merkinnöistä.

Kela ei toimittanut käyttöni kantelijan hakemuksen ratkaiseen vakuutusasiainosaston kommentteja. Selvityksestä ei myöskään ilmene, missä Kelan - - - vakuutuspiirin toimistoissa kantelijan asiaa käsiteltiin. Näin ollen joudun arvioimaan menettelyä kokonaisuudessaan Kelan - - - vakuutuspiirin menettelynä.

Kantelijalle varattiin mahdollisuus vastineen antamiseen hankitun selvityksen johdosta. Hän ei käyttänyt tätä mahdollisuutta. Hän ilmoitti 31.12.2010 saapuneella sähköpostilla Kelan oikaisseen päätöksen 10.12.2010 antamallaan päätöksellä. Kantelijalle myönnettiin sairauspäiväraha ajalle 21.10.2010–31.12.2010. Asia siis korjaantui tältä osin.

Katson Kelan - - - vakuutuspiirin laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan sairauspäiväraahakemus perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja antaa asiassa perusteltu päätös.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

### 3.2

#### Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Asian asianmukaisen käsittelyn vaatimus pitää sisällään sen, että viranomaisen on noudatettava huolellisuutta käsittelemissään asioissa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukainen oikeus saada asiassa perusteltu päätös turvataan lailla. Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Lainkohdan mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain säännös toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiassaan perusteltu päätös.

Sairausvakuutuslain 19 luvun 9 pykälän mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus yksittäistapauksessa käyttää sairausvakuutuslain mukaista etuutta käsitellessään muuta etuutta varten saamia tietoja, jos on ilmeistä, että tiedot vaikuttavat tämän lain mukaiseen etuuteen ja tiedot on lain mukaan otettava huomioon päätöksenteossa. Saman säännöksen 1 pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada apteekilta tiedot vakuutetun korvauksen piiriin kuuluvista lääkeostoista.

Kelan lomakkeessa SV 8, jolla sairauspäivärahaa haetaan, todetaan viimeisellä sivulla seuraavaa: ”Voimme käyttää tämän etuusasian ratkaisemiseksi saatuja tietoja myös muussa etuusasiassa, jos tiedot on lain mukaan otettava siinä huomioon. Samoin voimme käyttää muuta etuutta varten saatuja tietoja ratkaistessamme tätä etuutta. Saat Kelasta tietoa siitä, mistä voimme hankkia sinua koskevia tietoja ja mihin voimme niitä luovuttaa.”

### 3.3

#### Kelan ohjeet toimihenkilöilleen

Kelan etuusohje on toimintaohje, jota käytetään apuna etuuksien ratkaisutyössä ja neuvonnassa. Ohje on ensisijaisesti tarkoitettu Kelan sisäiseen käyttöön. Etuuskohtaiset ohjeet on luettavissa Kelan kotisivuilla.

#### Sairauspäivärahan etuusohje

Sairauspäiväraharahan etuusohjeessa toimihenkilöä ohjeistetaan seuraavasti:

”Arvioi saatujen lääkärinlausuntojen perusteella, onko vakuutettu työkyvytön tavalliseen työhönsä tai työhön, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Ratkaisevaa on, miten sairaus tai vamma vaikuttaa vakuutetun toimintakykyyn suhteessa työn vaatimukseen ja mikä on vakuutetun kyky tehdä

työtään sairaudesta tai vammasta huolimatta. Pyydä tarvittaessa Kelan asiantuntijalääkäriin arvio. Pyytäessäsi asiantuntijalääkäriin arviota esitä pyynnössä hakemuksen, lääkärinlausuntojen ja muiden selvitysten perusteella hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeiset asiat.”

Asiantuntijalääkäriin käsikirja

Asiantuntijalääkäriin käsikirjassa todetaan seuraavaa:

”Kelan etuuksista merkittävä osa perustuu sairauteen tai vammaan. Tällöin etuuksien lainmukaisen myöntämisen edellytysten selvittämiseen tarvitaan lääketieteellistä asiantuntemusta ja asiantuntijalääkäriin arviointia. Arviointi tapahtuu siten, että etuuden valmistelija/ratkaisija valmistelee hakemusta, selvittää arvioinnin kannalta olennaisia faktoja ja pyytää asiantuntijalääkäriin kannanottoa. Pynnön tulee sisältää olennaiset kysymykset, joiden perusteella asiantuntijalääkäri voi ottaa kantaa etuuden myöntämiseen sekä lain että Kelan ohjeiden ja vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesti.

Asiantuntijalääkäriin kannanotto sisältää diagnoosin, kannanoton etuuden lääketieteellisiin pää- ja lisäedellytyksiin, ratkaisuehdotuksen ja perustelut. Asiantuntijalääkäri voi myös esittää lisäselvityksen pyytämistä tai konsultoida toista Kelan asiantuntijalääkäriä. Arviota laadittaessa on otettava huomioon, että hakijalla on oikeus saada se nähtäväksi.

Hoitavan lääkärin kannanotto ei sido asiantuntijalääkäriin kannanottoa. Asiantuntijalääkäriin tulisi perustella oma kannanottonsa siten, että myös hakija ymmärtäisi ratkaisun lääketieteellisen perustelun, vaikka se poikkeaisi siitä, mitä hoitava lääkäri on esittänyt. Hakijalla on oikeus saada häntä koskevat asiakirjat nähtäväkseen, joten on tärkeää kirjoittaa perustelut ymmärrettävällä tavalla.

Asiantuntijalääkäriin kannanotto ratkaisun lääketieteellisiin perusteisiin ohjaa yleensä lopputulosta, mutta on vain osa koko käsittelyprosessia. Ratkaisuoikeudet saanut toimihenkilö vastaa etuusratkaisusta ja antaa päätöksen. Ratkaisun tulee sisältää kannanotot kaikkiin etuuden myöntämisedellytyksiin.”

Ohje hallintolain soveltamisesta etuusasioissa

Päätöksen perustelemisen osalta ohjeessa todetaan seuraavaa:

”Päätöksen perusteleminen (45 §): Päätöksen tulee olla sisällöltään täsmällinen ja yksiselitteinen. Asianosaisen on saatava yksiselitteisesti tietää, mitä viranomaisen on päättänyt hänen edustaan, oikeudestaan tai velvollisuudestaan. Mitä hänelle on myönnetty, mitä on hylätty ja millä perusteella sekä mitä hänen pitää tehdä. Myös osittaiset myöntävät päätökset on perusteltava hylkäävältä osaltaan.”

### 3.4

Kelan oikeusasiamiehelle antama selvitys

Kelan - - - vakuutuspiirin selvitys

Vakuutuspiirin selvityksen mukaan Kelan asiantuntijalääkäri antoi vakuutussihteerin pyynnöstä arvion kantelijan työkyvyttömyydestä. Vakuutussihteerin pyyntö sisälsi tiedot kantelijan sairausvakuutuskorvauksen piiriin kuuluvista lääkeostoista.

Asiantuntijalääkärin antaman arvion mukaan kantelijalla on masennuksen lisäksi merkittävä riippuvuussuhde rauhoittaviin lääkkeisiin. Arviossaan asiantuntijalääkäri totesi: "Kelan lääkeostotietojen mukaan [kantelijan nimi poistettu] osti vuoden aikana rauhoittavia/unilääkkeitä kaikkiaan 3040 tablettia. Lääkeriippuvuuden ollessa näin vaikeaa, on muiden psyykkisten oireiden arvioiminen vaikeaa tai mahdotonta. En puolla sairauspäivärahan myöntämistä ajalle 21.10.2010–31.12.2010, koska lääke/päihderiippuvuus ei sairausvakuutuslain mukaan oikeuta sairauspäivärahaan."

Hakemus hylättiin perusteluilla: "Tavallisena työnänne on pidetty sosiaalityöntekijän työtä. Esiitettyjen selvitysten perusteella Teillä on todettu masennus, lääke- ja päihderiippuvuus. Teitä ei voida pitää sairausvakuutuslain edellyttämällä tavalla sairaudesta johtuen työkyvyttömänä."

Vakuutuspiirin antaman selvityksen mukaan kantelijan sairauspäivärahapäätös annettiin asiantuntijalääkärin kannanoton mukaisesti. Vakuutuspiirin johtaja toteaa selvityksessään, ettei kantelijan kokemaa loukkaavaa, leimaavaa ja alentavaa sävyä päätöksessä vaikuta päätöksen oikeellisuuteen. Johtajan mukaan kantelijalle annetut päätökset ovat lainmukaisia ja oikeita.

Kelan - - - aluekeskuksen selvitys

Aluekeskuksen mukaan etuushakemuksen ratkaisevalla toimihenkilöllä on suuri vastuu päätöksen muotoilemisessa siten, että perustelut ovat selkeät, kuitenkin niin ettei toimihenkilö viittaa asiantuntijalääkärin antamaan arvioon. Toimihenkilö itse vastaa etuusratkaisusta.

Asiantuntijalääkärin arvion tulee olla niin selkeä, että sellainen toimihenkilö, jolla ei ole omaa terveystieteistä koulutusta, voi tulkita arvion vain yhdellä tavalla ja muotoilla arviota avuksi käyttäen asiakkaalle hyvin perustellun päätöksen.

Asiantuntijalääkärin tulkinnan mukaan kantelijan psyykkisten oireiden ja sitä kautta työkyvyttömyyden arvioiminen on ollut vaikeaa kantelijan runsaan lääkekäytön vuoksi. Aluekeskukselle 2.5.11 lähettämässään sähköpostikommentissa kantelija viittaa Saha-kommenttikenttään 9.12.2010 tekemäänsä merkintään: "On kuitenkin tarpeen oikaista se virhekäsitys, joka on kirjattu Kelan hylkypäätökseen 12.11.2010: En ole tarkoittanut, että hakijalla on sekä lääke- että päihde(=alkoholi) riippuvuus, kun olen kirjoittanut omaan lausuntooni, ettei lääke/päihderiippuvuus sairausvakuutuslain mukaan oikeuta sairauspäivärahaan. Olen kauttaviivalla vain verrannut näitä kahta riippuvuutta toisiinsa, mikä on eri asia."

Kelan terveystieteiden lausunto

Päätösten perusteluiden laatimisessa on väärinkäsitysten vaara. Kantelijalle annetun päätöksen perusteluna käytetty maininta lääke- ja päihderiippuvuudesta olisi vaatinut lisäperusteluja siitä, mikä vaikutus lääkkeiden käytöllä oli ratkaisuun. Lisäksi päätöksessä olisi pitänyt ilmoittaa, mitä selvitystä hakijan tulisi toimittaa sairauspäivärahan myöntämiseksi. Nyt perustelu jäi irralliseksi ja kantelijan näkökulma on ymmärrettävää. Terveystieteiden lausunto pahoittelee päätöksen perustelusta kantelijalle aiheutunutta mielipahaa.

### 3.5

#### Menettelyn arviointi

Saadun selvityksen perusteella siis katson, että kantelijalle 12.11.2010 Kelan - - - vakuutuspiirisä annettua sairauspäivärahapäätöstä ei ole perusteltu siten kuin perustuslaissa ja hallintolaissa edellytetään.

Perustelen käsitystäni seuraavasti.

#### Asian asianmukainen käsitteleminen

Saadun selvityksen mukaan sairauspäiväraihakemuksen ratkaisu Kelassa perustuu asian ratkaisevan toimihenkilön ja asiantuntijalääkärin neuvottelujen tulokseen. Kelan asiantuntijalääkäri ei myönnä tai hylkää etuutta, vaan päätöksen tekee Kelan ratkaisuoikeudet saanut toimihenkilö. Hän vastaa etuusratkaisusta ja antaa päätöksen.

Käsitykseni mukaan on kuitenkin selvää, että asiantuntijalääkärin kannanotto hakijan työkyvyttömyydestä on lähtökohtaisesti ratkaisevassa asemassa päätöksenteossa. Näin ollen on tärkeää, kuten - - - aluekeskus selvityksessään toteaa, että asiantuntijalääkärin arvio on selkeä.

Kela ei siis toimittanut minulle päätöksen tehneen toimihenkilön selvitystä siitä, oliko asiantuntijalääkärin arvio hänen mielestään yksiselitteinen ja tarpeeksi selvä käytettäväksi päätöksenteon perusteena. Asiasta ei ole mainintaa myöskään asiakirjoissa. Näin ollen minulla ei ole mahdollisuutta arvioida toimihenkilön tulkintaa. Päätöksen perustelujen mukaan toimihenkilö tulkitsee arviota siten, että kantelijalla on todettu lääke- ja päihderiippuvuus.

Mikäli asiantuntijalääkärin arvio oli toimihenkilön mielestä epäselvä tai tulkinnanvarainen, olisi hänen käsitykseni mukaan pitänyt pyytää asiantuntijalääkäriltä tarkennusta arvioon. Tällaista ei asiakirjojen mukaan tapahtunut.

Sen sijaan asiantuntijalääkäri kirjoitti 9.12.2010 toimihenkilölle tämän pyytämään uuteen arvioon, että on tarpeen oikaista se virhekäsitys, joka on kirjattu Kelan hylkäävään päätökseen 12.11.2010: "En ole tarkoittanut sitä, että hakijalla on sekä lääke- että päihde (=alkoholi) riippuvuus kun olen kirjoittanut omaan lausuntooni, ettei lääke/päihderiippuvuus sairausvakuutuslain mukaan oikeuta sairauspäivärahaan. Olen kauttaviivalla vain verrannut näitä kahta riippuvuutta toisiinsa, mikä on eri asia."

Kelan antamasta selvityksestä ei ilmene, onko virhekäsitys oikaistu kantelijalle Kelan toimesta. Oikaisupäätöksessä 10.12.2010 todetaan vain että 12.11.2010 annettu päätös on oikaistu valituksen perusteella.

Kantelijalle annetun päätöksen perusteluissa ei ilmoitettu, mitkä kaikki seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätös perustui kantelijan toimittaman lääkärinlausunnon lisäksi Kelassa käytössä oleviin tietoihin kantelijan lääkeostoista. Kyse ei siis ollut siitä, kuten vakuutuspiiri selvityksessään toteaa, että kantelijalla olisi annetun selvityksen perusteella todettu masennus sekä lääke- ja päihderiippuvuus. Kela hankki asiassa selvitystä kantelijan lääkeostoista omista tiedoistaan, mistä kantelijalle ei kerrottu päätöksen perusteluissa. Päätöksen perusteluissa ei kerrottu, millä perusteella riippuvuus on todettu ja kenen toimesta.

Päätöksen perusteluista puuttui myös selvitys siitä, mikä vaikutus lääkkeiden käytöllä oli ratkaisuun.

Edellä kerrotun perusteella katson, että kantelijalle päätöksen tehneen toimihenkilön olisi pitänyt olla huolellisempi päätöksenteossa ja päätöksen perusteluissa. Kelan sisäisen ohjeen mukaan ratkaisuoikeudet saanut toimihenkilö vastaa etuusratkaisusta ja antaa päätöksen. Ratkaisun tulee sisältää kannanotto kaikkiin etuuden myöntämisedellytyksiin.

On haastavaa perustella lääketieteelliset ratkaisut siten, että kaikki osapuolet ymmärtäisivät ne. Kaikkeen inhimilliseen toimintaan liittyy virheen mahdollisuus. Käsitykseni mukaan on tärkeää myöntää asiakkaalle tapahtunut virhe ja pyytää sitä häneltä anteeksi. Monesti anteeksipyyntö ja virheen korjaaminen riittäisivät asiakkaalle.

Mitä tulee vakuuspiirin johtajan selvitykseen siltä osin kuin siinä todetaan, ettei kantelijan kokema loukkaava, leimaava ja alentava sävy päätöksessä vaikuta päätöksen oikeellisuuteen, totean vielä kannanottonani seuraavan.

Päätösten perusteleminen on asianosaisen oikeusturvan ja myös ratkaisukäytännön perusteita kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta tärkeää. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhaku-oikeuden käyttämisen kannalta. Ne ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Päätöksen oikeellisuus jää loppukädessä asiakkaan harkintaan.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Kelan terveysosaston, - - - aluekeskuksen ja - - - vakuutuspiirin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen päätöksestäni.