

17.12.2015

Dnro 5222/4/14

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Minna Verronen**

## **ASiantuntijalääkärin osallistuminen vammaisetuusasian käsittelyyn Kelassa**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 10.12.2014 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen (Kelan) menettelytapoja vammaisetuuksista päätettäessä.

Kantelija arvosteli Kelan etuuskäsittelijän menettelyä, koska tämä oli päättänyt hänen asiansa yksin asiantuntijalääkärinä kuulematta. Kantelija kertoi sairastavansa hyvin harvinaista synnynnäistä luustonhauraussairautta ja häneltä oli murtunut reisiluun pää poikki lonkan puoleisesta päästä joulukuussa 2012. Kantelija kertoi Helsingin kaupungin kehottaneen häntä leikkauksen ja akuuttikuntoutuksen jälkeen kysymään Kelasta, onko hän siten vaikeavammainen, että hänen kuntoutuksensa kuuluisi Kelalle. Tämän vuoksi kantelija oli hakenut eläkettä saavan korotettua hoitotukea 3.1.2014 Kelasta.

- - -

### **3 RATKAISU**

- - -

#### **3.2 Asiantuntijalääkärin osallistuminen vammaisetuusasian käsittelyyn**

Terveysosaston lausunnon mukaan Kela hoitaa vammaisetuuslain mukaisten etuuksien toimeenpanon vammaisetuuslain 3 §:n nojalla. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 20 §:n mukaan muut etuuden ratkaisemista koskevat asiat kuin oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen ja työkyvyttömyyseläkepää tökset päätetään toimistossa tai muussa paikallishallinnon yksikössä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä. Koska Kelan työjärjestyksessä ei lausunnon mukaan muuta määrätä, vammaisetuusasiat ratkaistaan paikallishallinnossa.

Lausunnon mukaan usein lääketieteellisiä kysymyksiä sisältäviä etuusasioita ratkaistaessa etuusasian ratkaisija ei tee päätöstä yksin, vaan asian käsittelyyn osallistuu eri alojen asiantuntijoita, myös esimerkiksi asiantuntijalääkäreitä vakuutuslääketieteen asiantuntijoina. Asiantuntijan tai asiantuntijoiden kokonaisarvion perusteella Kelan ratkaisuoikeudet saanut toimihenkilö tekee päätöksen vammaisetuuden myöntämisestä tai hylkäämisestä. Lopullisen päätöksen perusteluineen kirjoittaa yksittäinen henkilö, jolla ei lausunnon mukaan ole yleensä lääketieteellistä tai muuta terveystieteen koulutusta.

Terveysosaston lausunnon mukaan eräiden työeläkelakien ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 109/2014 vp) todetaan, että lailla on vaikeaa säätää, milloin ja minkä etuusasian valmisteluun lääkärin olisi osallistuttava, joten

hallinnon tehokkuuden kannalta olisi järkevää, että Kelalla olisi itsenäistä harkintavaltaa asiassa eikä asiantuntijalääkärin osallistumista kaikkien etuusasioiden käsittelyyn jatkossakaan edellytettäisi. Kela voi siis lausunnon mukaan harkita, milloin asiantuntijalääkäri osallistuu etuusasian käsittelyyn.

Lausunnon mukaan Kela on ohjeistanut sisäisesti sen, milloin asiantuntijalääkärin arvio pyydetään vammaisetuusasioiden ja siten myös eläkettä saavan hoitotukiasioiden käsittelyssä. Viime kädessä etuuskäsittelijä ratkaisee harkinnallaan sen, pyytääkö hän yksittäisessä asiassa asiantuntijalääkärin arviota vai ei. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että asiakkaan oikeus saada etuusasiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja hänen oikeusturvansa etuusasian ratkaisun jälkeen taataan myös muilla keinoin kuin säätämällä lailla siitä, milloin asiantuntijalääkäri osallistuu asian käsittelyyn. Hallinnon oikeusperiaatteilla, muilla hallintoasian käsittelyä koskevilla hallintolain (434/2003) säännöksillä, muutoksenhakuoikeudella sekä esimerkiksi toimeenpanevan viranomaisen ratkaisijoilleen näistä asioista pitämällä koulutuksilla taataan asiakkaan oikeutta hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseen asian käsittelyyn.

Helsingin vakuutuspiirin antaman selvityksen mukaan kantelijalle 24.2.2014 annetun päätöksen tehneellä toimihenkilöllä oli lupa tehdä ratkaisuja ilman asiantuntijalääkärin arviota. Vakuutuspiirin selvityksen mukaan tässä kyseisessä tapauksessa toimihenkilön olisi kuitenkin ollut syytä pyytää asiantuntijalääkärin arvio lääketieteellisen erityisosaamisen varmistamiseksi.

#### Arviointi

Kelan terveystoimisto ei ole lausunnossaan ottanut kantaa siihen, olisiko sen mielestä kantelijan asian ratkaisseen toimihenkilön tullut pyytää asiantuntijalääkärin arvio lääketieteellisen erityisosaamisen varmistamiseksi. Terveystoimiston mukaan etuuskäsittelijä ratkaisee viime kädessä harkinnallaan sen, pyytääkö hän yksittäisessä asiassa asiantuntijalääkärin arviota. Helsingin vakuutuspiirin näkemyksen mukaan toimihenkilön olisi tullut pyytää asiantuntijalääkärin arvio lääketieteellisen erityisosaamisen varmistamiseksi.

Kela on 20.3.2014 tekemässään päätöksessä katsonut saamansa selvityksen perusteella, että kantelijan toimintakyky oli heikentynyt luustosairauden vuoksi. Päätöksessä on viitattu kantelijan toimittamaan lääkärintilannekuvaukseen kantelijan terveydentilasta joulukuussa 2013. Puhelimitse Kelasta 16.12.2015 saadun tiedon mukaan sama lääkärintilannekuvauksena oli ollut liitteenä myös kantelijan hakemuksessa 3.1.2014. Näyttää siis siltä, että Kela päätyi kantelijan asiassa saman aineiston perusteella eri lopputulokseen sen jälkeen kun asiaan oli saatu asiantuntijalääkärin näkemys. Kantelijan asia on korjaantunut Kelan tekemillä uusilla päätöksillä 20.3.2014 ja 24.4.2014. Totean kuitenkin tapahtuneen johdosta seuraavan.

#### Kannanotto

Kelan toimihenkilö ei ole menetellyt lainvastaisesti hylätessään kantelijan korotettua hoitotukea koskevan hakemuksen 24.2.2014. Kelan selvityksen mukaan nyt kyseessä olevalla toimihenkilöllä oli lupa tehdä ratkaisuja ilman asiantuntijalääkärin arviota.

Pidän asiakkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta ongelmallisena sitä, että lääketieteellistä erityisosaamista omaamaton toimihenkilö ratkaisee ilman Kelan lääkärin arviota etuusasian, jossa on arvioitavana uusi lääkärintilannekuvauksena, joka sisältää uusia tietoja asiakkaan toimintakyvystä. Lähtökohtaisesti pidän kritiikille alttiina myös sitä, että toimihenkilön harkinnassa on se, pyytääkö hän yksittäisessä asiassa asiantuntijalääkärin arviota vai ei. Kelan lääkärin tehtävänä on esittää vakuutuslääketieteellinen arvio siitä, täytyvätkö tietyn etuuden myöntämisen edellytykset. Korostan, että asian käsittelyn ensiasteessa tulisi täyttää perustuslain 21 §:ssä turvatut perusoikeudet kuten asian

asianmukaisen käsittelyn ja selvittämisen. Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta on epätydyttävää, että vasta muutoksenhakua käyttämällä asiakkaalla on mahdollista saada asiantuntijalääkärin arvio asiassaan.

### 3.3

#### Vammaisetuuden myöntäminen takautuvasti

Vammaisetuslain 16 §:n mukaan vammaisetuutta maksetaan sitä seuraavan kuukauden alusta, jolloin oikeus etuuteen on syntynyt. Jos oikeus vammaisetuuteen syntyy kuukauden 1 päivänä, maksetaan vammaisetuutta kuitenkin sen kuukauden alusta, jona oikeus siihen on syntynyt. Etuutta ei kuitenkaan makseta ilman erityistä syytä pidemmältä kuin kuuden kalenterikuukauden ajalta ennen etuuden hakemista. Samoin menetellään etuutta korotettaessa.

Saamani selvityksen mukaan oikaistussa päätöksessä oli ollut asiavirhe, koska etuus oli myönnetty virheellisesti vasta hakemusajankohtaa seuraavasta kuukaudesta alkaen. Virhe korjattiin selvityksen mukaan valituksen perusteella eli 24.4.2014 annetulla oikaisupäätöksellä. Helsingin vakuutuspiirin selvityksen mukaan oli valitettavaa, että ensimmäistä oikaisuratkaisua tehtäessä ei ollut huomattu tutkia kantelijan oikeutta saada korotus hoitotukeensa takautuen. Helsingin vakuutuspiiri pahoitteli asian käsittelyssä tapahtuneista virheistä kantelijalle aiheutunutta haittaa.

Terveysosaston lausunnon mukaan Kela selvittää etuus oikeuden alkamisajankohdan viran puolesta, eikä asiakkaan tarvitse vaatia etuutta myönnettäväksi takautuvasti. Siten vammaisetuuksien hakemuslomakkeissa ei ole kohtaa, jossa asiakas voisi pyytää Kelaa maksamaan etuutta takautuvasti eikä vammaisetuuksia koskevissa päätöksissä tästä todeta. Terveysosasto katsoo, että koska etuuden myöntäminen takautuvasti tutkitaan viran puolesta, vammaisetus päätöksiin ei ole jatkossakaan syytä kirjata mahdollisuutta pyytää etuuden myöntämistä takautuvalta ajalta.

Terveysosaston lausunnon mukaan vammaisetuuden alkamisajankohdaksi määritellään lähtökohtaisesti sitä seuraavan kuukauden alku, jolloin oikeus etuuteen on syntynyt. Vammaisetuutta ei myönnetä automaattisesti hakemuksen saapumisajankohtaa seuraavan kuukauden alusta eikä automaattisesti takautuvasti kuudelta kuukaudesta.

#### Lainsäädäntö

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään päätöksen sisällöstä ja päätöksen perustelemisesta seuraavaa.

44 §:

##### *Päätöksen sisältö*

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

45 §

#### *Päätöksen perusteleminen*

Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

#### Arviointi

Kelan 20.3.2014 antamasta hoitotuen tarkistuspäätöksestä ilmenee, että kantelijan perushoitotuki oli tarkistettu korotetuksi hoitotueksi 1.1.2014 alkaen. Päätöksen perustelun mukaan kantelijan toimittama ”lääkärintilannekuvaus C:n tilannekuvaus terveydentilasta oli joulukuulta 2013. Tuki oli tarkistettu seuraavan kuukauden alusta”. Kela oikaisi 24.4.2014 edellä mainittua päätöstä kantelijan vaatimuksesta siten, että kantelijan perushoitotuki oli tarkistettu korotetuksi hoitotueksi 1.7.2013 alkaen eli takautuvasti kuuden kuukauden ajalta.

Olen samaa mieltä terveysosaston kanssa siitä, että kantelijalle 20.3.2014 ja 24.4.2014 annetuissa päätöksissä olisi tullut perustella hoitotuen alkamisajankohta tapahtunutta paremmin. Viimeksi tehdystä päätöksestä ei ilmene sitä, minkä selvityksen johdosta korotettua hoitotukea päädyttiin maksamaan 1.7.2013 alkaen. Helsingin vakuutuspiirin selvityksen mukaan ensimmäistä oikaisupäätöstä tehtäessä ei huomattu tutkia kantelun oikeutta saada korotus hoitotukeensa takautuen. Tapahtuneen johdosta kiinnitän Helsingin vakuutuspiirin huomiota huolellisuuteen päätöksen teossa ja perustelemisessa. Korostan, että päätöksessä tulee näkyä ne seikat ja selvitykset, joiden perusteella on päädytty tiettyyn ratkaisuun.

- - -

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kelan terveysosaston tietoon ja kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen terveysosaston ja Helsingin vakuutuspiirin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän terveysosastolle ja Helsingin vakuutuspiirille jäljennöksen tästä päätöksestäni.