

19.5.2021

EOAK/682/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen

KANSANELÄKELAITOKSEN MENETTELY VAMMAISTUKIASIAN NEUVONNASSA JA TIEDOTTAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kelan) menettelyä, koska Kela ei ollut kertonut hänelle mahdollisuudesta hakea 16 vuotta täyttäneen vammaistukea, vaikka hän oli asioinut useasti Kelassa. Kantelija koki, että hänen kohdallaan oli toimittu huolimattomasti ja rikottu hallintolakeja.

Kantelija kertoi olleensa yhtäjaksoisesti katkeamattomalla sairauslomalla jo useamman vuoden. Hän oli täyttänyt kaikki hakemuksensa yhdessä Kelan virkailijan kanssa, koska hänen toimintakykynsä oli ollut niin huono eikä hän edelleenkään kykene täyttämään viranomaisten lomakkeita.

Kantelija (tai oikeastaan hänen puolisonsa kantelijan puolesta) oli hakenut Kelasta eläkkeensaajan hoitotukea kesällä 2019. Kela myönsi hänelle hoitotuen takautuvasti 6 kuukaudelta siten, että hänelle myönnettiin saman hakemuksen johdosta myös yhdeltä kuukaudelta 16 vuotta täyttäneen korotettu vammaistuki (12/2018) määrältään 215 euroa.

Kantelija kertoi olleensa yhteydessä oikeusaputoimistoon, josta häntä oli ohjattu tekemään kantelu oikeusasiamiehelle. Kantelijan mukaan olisi reilua ja kohtuullista, että hänelle maksettaisiin vammaistuki takautuvasta vuoden 2018 tammi- ja marraskuun väliseltä ajalta.

Kantelussa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että Kelan verkkosivuilta ei ilmene, että psyykkisesti sairas voi saada vammaistukea, koska tällaisia sairauksia ei osata yhdistää vammaistukiin kuuluvaksi ja tästä syystä etuutta ei osata hakea. Kela ei ole myöskään kertonut avoimesti etuuksista, joten asiassa oli kyse puutteellisesta viestinnästä sen lisäksi, että tieto etuudesta on epäselvästi löydettävissä ja saatavilla.

Kantelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että Kelan virkailijat olivat suhtautuneet neuvontavelvollisuuteen toisistaan selvästi poikkeavalla tavalla. Kantelun mukaan eräs virkailija oli sanonut olevan lääkärin tehtävä kertoa asiakkaalle Kelasta haettavista etuuksista, kun taas toinen virkailija oli pahoitellut ja pyytänyt anteeksi todeten neuvontavelvollisuuden kuuluvan ilman muuta Kelan virkailijoille.

Kantelija kertoi lisäkirjeessään Kelan verkkosivujen vammaistuet otsikon alla olevan tekstin johtavan asiakasta harhaan, koska siinä todetaan tuettavan nuoren päivittäistä elämää, opiskelua ja työtä kohdassa 16 vuotta täyttäneen vammaistuki. Kuitenkin kantelija on ollut tapahtumahetkellä 47-vuotias. Kelan nettisivujen perusteella ei siten edes terve ihminen osaisi hakea kantelijalle kuuluvaa tukimuotoa.

2 SELVITYS JA VASTINE

Kelan lakipalveluryhmä viittasi 3.4.2020 antamassaan lausunnossaan työ- ja toimintakykyetuuksien osaamiskeskuksen vammaisetusryhmän ja asiakkuuksien kehittämisyksikön antamiin selvityksiin.

Kantelija antoi Kelan antamien selvitysten johdosta vastineensa 26.5.2020.

Kantelija toimitti lisäksi lisäkirjeen kanteluunsa 4.7.2020.

Kelan vammaisetusryhmä korjasi 16.4.2021 toimittamassaan lisäselvityksessään etuusryhmän 1.4.2020 päivätyssä selvityksessä olleet päivämäärävirheet (liitteenä). Lisäksi etuusryhmä toimitti selvyyden vuoksi asiaa koskevat kantelijan vammais- ja hoitotukipäätökset.

Lisäksi käytettävissäni ovat olleet jäljennökset kantelijan asiakastietoihin kirjatut yhteydenotot vuonna 2018 ja vuonna 2019 sekä Kelalle toimitetut lääkärinlausunnot ajalta 1.1.2018-30.6.2019.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot saadun selvityksen mukaan

Kantelija oli hakenut hoitotukea 28.6.2019 saapuneella hakemuksella. Kela myönsi 1.8.2019 antamallaan päätöksellä kantelijalle eläkettä saavan hoitotuen (perushoitotuki) ajalle 1.1.2019-30.11.2019. Saman hakemuksen johdosta Kela myönsi kantelijalle 16 vuotta täyttäneen vammaistuen (korotettu vammaistuki) 1.12.2018-31.12.2018 väliselle ajalle.

Kela ilmoitti vammaistukea koskevassa päätöksessään selvittäneensä viran puolesta kantelijan oikeuden 16 vuotta täyttäneen vammaistukseen takautuvalla ajalla. Ilman erityistä syytä vammaistukea ei voida maksaa takautuvasti yli 6 kuukauden ajalta ennen sen hakemista. Vammaistukea maksetaan enintään siihen saakka, kun kantelijalle myönnetään vanhuuseläke tai täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettava eläke tai korvaus.

Kantelijalle oli myönnetty kuntoutustuki 1.1.2019 alkaen, jonka vuoksi vammaistuki myönnettiin vain joulukuulle 2018.

Päätöksen perustelujen mukaan Kela arvioi kantelijan toimintakyvyn heikentyneen. Lisäksi hänelle aiheutui huomattava haittaa, ja hänellä oli vähintään viikoittaista toisen henkilön ohjauksen ja valvonnan tarvetta henkilökohtaisissa toiminnoissa.

Päätöksiin liitetyn valitusosoituksen mukaan päätökseen voi hakea muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta. Valituksessa tulee ilmoittaa muun muassa mitä muutoksia päätökseen vaaditaan ja millä perusteilla muutoksia vaaditaan.

Kelan selvityksen mukaan kantelija ei ollut valittanut vammaistukea koskevasta päätöksestä. Sen sijaan hoitotukea koskevasta päätöksestä kantelija oli valittanut sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, ja valituksessa oli vaadittu korotetun hoitotuen myöntämistä. Muutoksenhakulautakunta oli hylännyt valituksen 13.2.2020 ja ratkaisusta tuli lainvoimainen 2.4.2020, koska päätöksestä ei ollut valitettu vakuutusoikeuteen.

3.2. Lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen ja heillä on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Saman pykälän mukaan viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tässä on kyse luottamuksensuojan periaatteesta, johon kuuluu keskeisesti se, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen (HE 72/2002 vp, s. 54–56).

Hallintolain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (ks. HE 72/2002 vp, s. 56-57) todetaan asiointia tarkoitetun kaikkien julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja varmistaa muun muassa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti saada kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Asioinnin järjestämisen keinoja tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjien

tarpeiden kannalta. Asiointimahdollisuuksien on siten vastattava mahdollisimman hyvin myös yhteiskunnallisten erityisryhmien – esimerkiksi vanhusten, sairaiden ja vammaisten – tarpeisiin.

Hallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Säännöksen perusteluiden mukaan menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa se, että viranomainen antaa asiakkaille neuvoja siitä, miten asia pannaan vireille. Neuvontaan saattaa oikeudellisten seikkojen ohella liittyä myös tosiasiallista neuvontaa. Neuvonta edellyttää aina konkreettista tapauskohtaista tarvetta. Siten neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Huomiota on kiinnitettävä myös asiakkaan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin selviytyä itse asiansa hoitamisesta (ks. HE 72/2002 vp, s. 57-58).

Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisen tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen 2 a luvun 8 b §:n 2 momentin mukaan viranomaisen viestintäsuunnitelmaa laadittaessa on otettava erityisesti huomioon muun muassa, miten viranomaisen antamiin palveluihin ja käsittelemiin asioihin liittyvä yleinen neuvonta voidaan toteuttaa siten, että sillä säävytetaan mahdollisimman hyvin palveluihin oikeutetut ja muut tiedon tarvitsijat (kohta 2).

3.3 Neuvonta ja ohjaus

3.3.1 Kelan selvitys

Kelan asiakkuuksien kehittämissyksikön lakimiehen antaman selvityksen mukaan ennen 21.11.2019 yhteydenottoa asiakastietojärjestelmään oli kirjattu kantelijan yhteydenotot alkuvuodesta 2019. Kantelija oli tuolloin tiedustellut, oliko lääkärinlausunto saapunut Kelaan, ja mitä etuutta hän voisi hakea 1.1.2019 lukien. Näiden yhteydenottojen kirjausten mukaan asiakkaan elämäntilanne oli kartoitettu. Selvityksen

mukaan lääkärinlausunto ei ollut tuolloin saapunut, ja asiakasta oli neuvottu työttömyysturvan ja toimeentulotuen hakemisessa.

Selvityksestä ilmenee, että marraskuun yhteydenoton kirjauksen mukaan kantelija oli jättänyt kirjallisen selvityspyynnön siitä, miksi häntä ei ollut neuvottu hakemaan hoitotukea jo aiemmin. Palveluasiantuntija oli selvityksen mukaan pahoitellut asiaa ja kertonut kantelijalle, että yleensä hoitotukea ohjataan hakemaan esim. C-lausunnon perusteella, mutta on mahdollista, että joka tilanteessa ei huomata ohjata kaikkien mahdollisten etuuksien hakemiseen.

Järjestelmän tietojen mukaan yhteydenotot kantelijaan oli tämän jälkeen tehty etuuspalveluista, jolloin kantelijalle oli selvitetty etuuksien tilannetta ja kerrottu vammaistuen myöntämisajasta. Etuuspalveluista asiaa oli tämän jälkeen selvitetty vielä kantelijan valtuuttamana asioineen puolison kanssa.

Kehittämisyksikön selvityksen mukaan asiakaspalvelun ohjeistuksen mukaan asiakkaan elämäntilanne käydään läpi yhteydenotossa, ja asiakkaalle annetaan riittävästi tietoa niistä etuuksista, joihin hänellä elämäntilanteensa perusteella mahdollisesti on oikeus. Asiakkaan elämäntilanne kartoitetaan asiakkaan kertoman ja muiden käytävissä olevien tietojen perusteella. Puhelinpalvelussa asiakkaita palvelee elämäntilannekohtaisilla palvelulinjoilla, joissa puheluihin vastaavat kyseisiin tilanteisiin ja etuuksiin perehtyneet palveluasiantuntijat. On mahdollista, että inhimillisistä syistä johtuen tai esimerkiksi asiakkaan antamien puutteellisten tietojen vuoksi voi joissakin tilanteissa jäädä antamatta tietoja oikeudesta johonkin etuuteen. Käytävissä olevien tietojen perusteella ei voida todeta, että kantelijan sama neuvonta olisi ollut puutteellista tai virheellistä.

Selvityksen mukaan Kelan asiakkuuspalvelujen tuloksikkö vastaa laadukkaasta ja vaivattomasta asiakaspalvelusta kaikissa palvelukanavissa sekä asiakkaiden neuvonnasta ja ohjauksesta asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Neuvontavelvollisuus tarkoittaa sitä, että asiakkaalle annetaan riittävästi tietoa niistä etuuksista, joita hänellä on asiointihetken elämäntilanteessa mahdollisuus saada. Asiakasta neuvotaan myös etuuden hakemisesta ja muista menettelytavoista. Neuvonnan tarkoituksena on tukea asiakkaan itsenäistä suoriutumista asioiden hoitamisessa.

Työ- ja toimintakykyetuuksien osaamiskeskuksen vammaisetusryhmän lakimiehen antamassa selvityksessä todettiin, että Kelan näkemyksen mukaan palveluperiaate ja tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi on sekä asiakkaan että Kelan kannalta mahdollisimman joustavaa, yksinkertaista ja tuloksellista. Kela tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Kelan näkemyksen mukaan neuvontavelvollisuus tarkoittaa sitä, että asiakkaalle annetaan riittävästi tietoa niistä etuuksista, joita hänellä on asiointihetken elämäntilanteessa mahdollisuus saada. Kela kuitenkin toteuttaa neuvontavelvollisuuttaan myös ylläpitämällä verkkosivuilla,

joilla olevien tietojen nojalla asiakas on voinut varmistua etuuden saamisen edellytyksistä.

Asiakas on asioinut Kelan Jyväskylän toimistossa 21.11.2019, jolloin hän on Kelan tietojen mukaan muita etuusasioita koskevan asiointin yhteydessä jättänyt kirjallisen selvityspyynnön siitä, miksi häntä ei ollut neuvottu hakemaan hoitotukea jo aiemmin. Asiakaspalvelusta oli Kelan tietojen mukaan tuolloin todettu, että yleensä hoitotukea ohjataan hakemaan esim. C-lausunnon perusteella ja pahoiteltu asiaa.

Ennen 28.6.2019 hakemusta koskeneissa lääkärinlausunnoissa ei ole mainintoja tai kehotuksia siitä, että vammaisetuutta voisi olla mahdollisuus saada.

Asiakaspalvelujen tietojen mukaan asiakkaalle on soitettu 5.12.2019, jolloin on selvitetty etuuksien tilannetta ja kerrottu vammaistuen myöntämisaikasta. Puhelussa on Kelan tietojen mukaan pahoiteltu, ettei asiakas ole aiemmin saanut tietoa mahdollisuudesta hakea tukea aiemmin. Puhelussa on todettu myös, että tämä ei ole kuitenkaan peruste myöntää tukea pidemmältä ajalta kuin kuusi kuukautta takautuvasti.

Kela ilmoitti selvityksessään pyrkivänsä jatkuvasti kehittämään palvelujaan siten, että eri asiakkaiden yhteydenotoissa Kela pystyisi tiedottamaan asiakkaita sellaisista etuuksista ja palveluista, joihin asiakkaalla voisi olla oikeus. Yhteydenotto voi tapahtua esimerkiksi vireillä olevan etuusasian käsittelyn yhteydessä Kelasta asiakkaan suuntaan tai asiakas voi olla yhteydessä Kelaan selvittääkseen etuusasiaansa. Näissä tilanteissa pyritään vastaamaan asiakkaan tarpeisiin kokonaisvaltaisesti ja ohjaamaan asiakasta tarvitsemiensa etuuksien ja palvelujen piiriin aiempaa tehokkaammin. Etuus- ja palvelutarpeiden selvittämisessä voidaan käyttää aiempaa enemmän monialaista ja tarpeen vaatiessa myös moniammatillista asiantuntemusta. Tarkoituksena on saada aikaan yksilölliset tarpeet huomioivaa palvelua asiakkaan tarvitsemassa palvelukanavissa.

Palvelutarpeiden mahdollisimman varhaisella kokonaisvaltaisella tunnistamisella ja asiakkaan ohjaamisella myös poistetaan asiakkaan tarvetta asiointiin.

3.3.2 Arviointi

Kantelijan mukaan Kelan olisi pitänyt kertoa hänelle vammaistuesta avoimesti, koska hän oli ollut useasti yhteydessä Kelan virkailijoihin ja koska hän oli ollut sairaslomalla psyykkisen sairauden vuoksi ja koska hän ei ollut itse pystynyt täyttämään etuushakemuksia.

Kelan nettisivuilta (www.kela.fi/vammaistuki-aikuiselle) ilmenee, että vammaistukea ei voi saada pelkästään sillä perusteella, että toimintakyky on heikentynyt (henkilö on sairaslomalla) vähintään vuoden ajan. Vammaistuessa toimintakyvyn heikentymisellä tarkoitetaan, että henkilöllä on vaikeuksia huolehtia arjen toiminnoista tai itsestä vamman tai sairauden vuoksi. Vammaistuen myöntäminen edellyttää siten lisäksi,

että henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuu haittaa, avuntarvetta tai ohjauksen ja valvonnan tarvetta. Jos henkilö tarvitsee apua vain kotitalouksissa ja asioinnissa, ei vammaistukea voi tuolloin saada avuntarpeen perusteella.

Kelan selvityksessä oli tuotu esille kantelijan Kelaan tekemien yhteydenottojen sisältöä vuonna 2019 (hänelle oli myönnetty hoitotuki 1.1.2019 lukien ja vammaistuki 1.12.2018-31.12.2018).

Kantelija oli kuitenkin ollut yhteydessä Kelaan 5 kertaa jo vuonna 2018. Näistä yhteydenotoista (2.1.2018, 7.2.2018, 29.3.2018, 12.4.2018 ja 12.12.2018) tehdyistä kirjauksista ilmeni, että Kela oli myöntänyt kantelijalle kuntoutuspsykoterapiaa jo ennen vuotta 2018 kahden vuoden ajan ja kyseisenä vuonna se oli ratkaissut 6.2.2018 kuntoutuspsykoterapian jatkohakemuksen. Päätöksen mukaan kuntoutuspsykoterapian kustannuksista maksetaan kuntoutusvaroista 57,60 euroa/kerta. Kantelijan maksettavaksi jäi tämän määrän ylittävä osuus terapeutin perimästä palkkiosta.

Kantelijan yhteydenotossa 12.12.2018 oli yhtenä aiheena perustoitteutustulotuki ja kirjauksen mukaan häntä oli neuvottu, miten hän voisi sitä hakea. Kirjauksesta ei ilmennyt tarkemmin sitä, mihin menoihin kantelija olisi tukea mahdollisesti tarvinnut vai keskusteltiin asiasta vain yleisellä tasolla. Tässä yhteydessä huomioni kiinnittyy yleisellä tasolla siihen, että vammaisetuslain mukaan sairaudesta aiheutuvat tarpeelliset, ylimääräiset ja jatkuvat kustannukset voivat vaikuttaa siihen, että vammaistuki myönnetään korotettuna.

Kelan ohjeen (Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa 11.3.2021) mukaan asiakasta on neuvottava kuntoutusasioissa hänen oikeudestaan hakea kuntoutustutkimuslausunnossa suositeltuja toimenpiteitä. Käytössäni olevasta kuntoutustutkimuslausunnosta (annettu 24.8.2018) ei ilmennyt, että hänelle olisi suositeltu vammaistuen hakemista. Tämä osaltaan on voinut vaikuttaa siihen, että Kelassa ei ollut huomattu tai katsottu tarpeelliseksi ohjata kantelijaa hakemaan vammaistukea.

Kelan selvityksen mukaan asiakkaan elämäntilanne käydään läpi yhteydenotossa ja asiakkaalle annetaan riittävästi tietoa niistä etuuksista, joihin hänellä elämäntilanteensa perusteella mahdollisesti on oikeus. Kelan näkemyksen mukaan neuvontavelvollisuus tarkoittaa sitä, että asiakkaalle annetaan riittävästi tietoa niistä etuuksista, joita hänellä on asiointihetken elämäntilanteessa mahdollista saada.

Kelan mukaan käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida todeta, että kantelijan saama neuvonta olisi ollut puutteellista tai virheellistä.

Kela ei kuitenkaan selvityksessään poissulkenut sitä, että inhimillisistä syistä johtuen tai esimerkiksi asiakkaan antamien puutteellisten tietojen vuoksi voi joissakin tilanteissa jäädä antamatta tietoja oikeudesta johonkin etuuteen.

Käytännössä neuvonta ja ohjaus konkretisoituu asiakkaan ja häntä palvelleeseen virkailijan väliseen keskusteluun. Kirjallisessa kantelumenettelyssä ei jälkikäteen enää ole saatavissa lopullista selvyyttä siitä, mitä kantelijan ja Kelan kulloisenkin virkailijan välisissä keskusteluissa asiakaspalvelutilanteessa oli käyty.

Kuten edellä on selostettu, on asian tutkinnassa tullut esille joitakin asioita, kuten pitkään jatkunut kuntoutuspsykoterapia ja psyykkisistä syistä johtunut sairausloma vuodesta 2015 lukien (tämä tieto ilmeni kuntoutustutkimuslausunnosta 24.8.2018), joiden valossa Kela olisi voinut antaa asiakkaalle tietoa myös vammaisuuksista ja siten pyrkiä vastaamaan asiakkaan tarpeisiin kokonaisvaltaisemmin.

Käytössäni olevan kokonaisselvityksen perusteella en pidä tämän vuoksi Kelan neuvontaa kantelijan asiassa täysin onnistuneena. Täpähntuneen johdosta kiinnitän Kelan huomiota siihen, että viranomaisen oma-aloitteinen neuvonta on tarpeellisempaa silloin, kun henkilö on omien asioiden omatoimisen hoitamisen suhteen muita heikommassa asemassa.

Kantelijan elämäntilanteen selvittelyssä olisi voinut olla hyötyä siitä, että hänellä olisi ollut Kelan omaneeuvoja (oma yhteyshenkilö) avustamassa etuusasioissa. Kelan sivuilta ilmenee, että Kelassa on kokeiltu muutaman vuoden ajan tällaista erityispalvelua asiakkaille, jotka tarvitsevat tavallista enemmän tukea etuusasioiden järjestämisessä.

3.4 Tiedottaminen verkossa

Kelan vammaisuuksiryhmän selvityksen mukaan Kelan nettisivuilla (Kela.fi/henkilöasiakkaat) on muiden etuuskokonaisuuksien ohella kohta Vammaistuet, jota klikkaamalla pääsee tutustumaan vammaisuuksista kertovaan pikaoppaaseen. Pikaoppaan etusivulla todetaan Kelan tukevan vammaisia ja pitkäaikaisesti sairaita. Mainitun Vammaistuet-sivun vasemmassa navigaatiassa on linkit Pikaoppaaseen, Vammaistukeen lapselle, Vammaistukeen aikuiselle, Eläkettä saavan hoitotukeen ja Vammaisten tulkkauspalveluun.

Vammaistuki aikuiselle -linkissä on tietoa siitä, että tuen tavoitteena on helpottaa 16 vuotta täyttäneen vammaisen tai pitkäaikaisesti sairaan henkilön jokapäiväistä elämää, työtä tai opiskelua, ja että henkilöllä voi olla oikeus vammaistukeen, jos henkilöllä on lääkärin toteama vamma tai pitkäaikainen sairaus. Saman sivun vasemman laidan navigaatiassa on linkki "Kuka voi saada", jota klikkaamalla avautuu sivu, jossa kerrotaan tarkemmin tuen saamisen edellytyksistä.

Koska kaikissa vammaisuuksissa tuen myöntämisen lähtökohtana on nimenomaan sairaus, vika tai vamma eivätkä ainoastaan jonkin tietyn sairausryhmän sairaudet, viat tai vammat, Kela ei ole verkkosivuilleen erikseen korostanut esimerkiksi mitään tiettyä sairausryhmää. Eri sairausryhmät ovat siten yhdenvertaisessa asemassa vammaisuuksia koskevassa verkkotiedottamisessa. Esimerkiksi jos jokin lainmuutos kuitenkin koskisi erityisesti jotakin tiettyä sairausryhmää, Kela pyrkisi tiedottamisessaan ottamaan tämän huomioon.

Kela katsoi, että verkkosivut ovat selkeät ja ne vastaavat hallintolain vaatimuksia tiedottamisen tasosta. Kela pyrkii jatkuvasti kehittämään tiedottamistaan ja tarvittaessa muuttamaan verkkosivujaan saadun palautteen perusteella.

Selvityksen mukaan vammaisuuksien myöntämisedellytyksiä muutettiin vuonna 2015, jolloin tiedottamisessa korostettiin muutoksen helpottavan erityisesti mielenterveyden häiriötä sairastavien mahdollisuutta saada vammaistukea. Tämä tiedottamisen yksi painopiste johtui siitä, että lainmuutosta koskevien arvioiden mukaan vaikutukset kohdistuisivat muun muassa mielenterveyshäiriöistä kärsiviin henkilöihin, koska perusvammaistuen myöntämiseksi ei enää vaadittu erityiskustannuksia. Esimerkiksi mahdollisuutta saada vammaistukea psyykkisten sairauksien perusteella on käsitelty 05/2018 Elämässä-lehden blogissa. Kela katsoi, etteivät psyykkiset sairaudet ole jääneet huomiotta vammaisuuksista tiedottamisessa.

Vammaisuuden määritelmä

YK:n vammaisyleissopimus määrittelee vammaisiksi henkilöiksi ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Esimerkiksi muistisairaat ja mielenterveyskuntoutujat kuuluvat siten sopimuksen piiriin.

Arviointi

Vaikka Kelan verkkosivuilla ei ole vammaistuen kohdalla mainittu erikseen mitään vamma- tai sairausryhmää, on Kelan sivuilla konkreettisia kysymyksiä kohdassa ”kuka voi saada”, joiden tarkoituksena on auttaa asiakasta selvittämään mahdollinen oikeutensa vammaistukeen. Nämä konkreettiset kysymykset liittyvät käytännössä erilaisiin vammaisuuksiin, kuten ruumiilliseen vammaan (tarvitsetko apua liikkumisessa, pukeutumisessa, peseytymisessä) tai aistivammaan (tarvitset apua näkemisessä, kuulemisessa) tai muistisairauteen (asioiden muistamisessa), vaikka luonnollisesti eri avuntarpeet voivat liittyä useisiin sairauksiin.

Mielestäni Kelalla on parannettavaa vammaistuesta tiedottamisessa omilla verkkosivuillaan, erityisesti kohdassa, jossa kerrotaan tuesta ja siitä, kuka sen voi saada. Pidän yhtenä osoituksena tästä Kelan selvityksessään mainitsemaa blogikirjoitusta, josta ilmenee tiedottamisessa havaittu kipukohta. Kelan asiakkailleen julkaisemassa Elämässä-lehdessä julkaiseman blogikirjoituksen otsikko ”Vammaistuen nimi voi johtaa harhaan” tuo esille vammaistukea koskevan haasteen eli sen, että henkilö, jolla on toimintakykyä heikentävä pitkäaikainen sairaus, kuten mielenterveyshäiriö, ei välttämättä tiedä, että hän voisi hakea vammaistukea, koska hän kokee, ettei hänellä ole vammaa.

Koska pitkäaikaista mielenterveyshäiriötä sairastavalle vammaistuki ei välttämättä avaudu tukimuotona, jota hänellä olisi mahdollista

saada, olisi Kelan mielestäni syytä tarkastella verkkosivujaan kriittisesti.

Pidän hyvänä lähtökohtana, että Kela ilmoitti muuttavansa verkkosivujaan tarvittaessa saadun palautteen perusteella. Kiinnitän Kelan huomiota siihen, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen eri vammaistuen saajien kesken voi edellyttää viranomaiselta oma-aloitteisia nimenomaisia toimenpiteitä tarkoituksenmukaisella tavalla. Kyse on pohjimmiltaan siitä, miten yhdenvertaisuus tiedon saannissa ja asiakkaiden mahdollinen oikeus etuuksiin tulee turvatuksi parhaalla mahdollisella tavalla.

Totean lisäksi, että olen samaa mieltä kantelijan lisäkirjeessään esittämään siitä, että Kelan verkkosivuilla viittaus nuoreen on epätasällinen, koska kyseessä ei ole pelkästään nuorelle suunnatusta tuesta vaan aikuisen (työikäisen) etuudesta. Kiinnitän tältä osin yleisellä tasolla Kelan huomiota verkkotiedottamisen täsmällisyyteen ja oikeellisuuteen.

3.5 Oikeus etuuteen

Vammaisetuksista annetun lain (570/2007, myöhemmin vammaisetuslaki) 8 §:n 1 momentin mukaan oikeus vammaistukeen on 16 vuotta täyttäneellä henkilöllä, joka 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. Henkilön sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuvat erityiskustannukset vaikuttavat tuen myöntämiseen siten kuin 10 §:ssä säädetään.

Kun perustuen edellytykset täyttyvät ja erityiskustannusten voidaan arvioida nousevan vähintään korotetun tuen määrään, tuki voidaan myöntää korotettuna (vammaisetuslain 10 §).

Vammaisetuslain 8 §:n 2 momentista ilmenee, että maksettavan vammaistuen määrä ja myöntämisedellytykset on porrastettu 3 tasoon.

Kelan selvityksen mukaan 16 vuotta täyttäneen vammaistukea ja eläkettä saavan hoitotukea haetaan Kelan vahvistamalla hakemuslomakkeella EV 256 (Eläkettä saavan hoitotuki-/vammaistukihakemus) tai sähköisellä hakemuksella asiointipalvelun kautta (www.kela.fi/asiointi). Hakemus voidaan vastaanottaa myös suullisesti, jolloin Kelan toimihenkilö täyttää hakemuksen asiointipalvelussa asiakkaan suullisten ohjeiden mukaan. Kela tutkii viran puolesta, kumpaan etuuteen asiakkaalla on oikeus.

Vammaisetuutta maksetaan lain 16 §:n mukaan sitä seuraavan kuukauden alusta, jolloin oikeus etuuteen on syntynyt. Etuutta ei kuitenkaan makseta ilman erityistä syytä pitemmältä kuin kuuden kalenterikuukauden ajalta ennen etuuden hakemista. Samoin menetellään etuutta korotettaessa.

Kelan selvityksestä ilmenee, että vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan erityinen syy myöntää etuus pidemmältä kuin kuuden kuukauden ajalta on esimerkiksi, jos etuutta ei ole haettu Kelan virheellisen neuvonnan vuoksi. Virheellisen neuvonnan vaikutus etuuden hakematta jättämiselle tulee voida osoittaa ja Kelan virheestä tulee olla selkeää ja objektiivista näyttöä. Erityisenä syynä ei selvityksen mukaan pidetä kuitenkaan tietämättömyyttä etuudesta, sen myöntöedellytyksistä tai takautuvasta hakuajasta eikä hakemisen unohtamisesta. Asiakkaan tulee itse hakea etuutta ja asiakkaan katsovan olevan vastuussa esimerkiksi siitä, onko hakemusasiakirja Kelassa ajallaan.

Arviointi

Saadun selvityksen mukaan Kela ei ollut myöntänyt kantelijalle vammaistukea yli kuuden kalenterikuukauden ajalta takautuvasti, koska Kela oli katsonut, että vakiintuneen käytännön mukaista vammaisetuslain 16 §:ssä mainittua erityistä syytä ei ollut käsillä.

Kantelijalla on ollut mahdollisuus valittaa Kelan 1.8.2019 tekemästä korotettua vammaistukea koskevasta päätöksestä siihen liitetystä valitusosoituksessa todetulla tavalla.

Vammaisetusryhmän selvityksen mukaan jos asiakas valittaisi vammaisetus päätöksessä todetusta etuuden myöntämisaikasta, muutoksenhaun ensi asteenä on sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta ja tämän jälkeen edelleen vakuutus oikeus voisi ottaa kantaa myös siihen, olisiko etuus oikeus tullut tutkia pidemmältä ajalta kuin kuusi kuukautta takautuen.

Saadun selvityksen mukaan vammaistukea koskevasta päätöksestä ei ollut valitettu.

Edellä todetun johdosta katson, että kantelijalla on ollut mahdollisuus perustuslain 21 §:n mukaisesti saada päätös, jossa olisi ollut kysymys hänen oikeudestaan vammaistukeen yli kuuden kalenterikuukauden ajalta takautuvasti, tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota viranomaisen päätöksiä vaan muutoksen saamiseksi niihin tulee käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

Edellä todetuista perusteista kantelu ei tältä osin johtanut puoleltani enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla pyydän Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan 30.9.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni kohta 3.4 mahdollisesti on antanut aihetta.