



## **ASIA            Kansaneläkelaitoksen menettely suorakorvaussopimusta koskevassa asiassa**

### **KANTELU**

Hammaslääkäri A asiamiehenään B on 8.2.2016 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) menettelyä. Kantelija on arvostellut Kelan menettelyä liittyen hammaslääkäriin suorakorvausmenettelyyn. Kantelijan mukaan Kela ei ollut ottanut yhteyttä A:han ennen määräaikaisen suorakorvaussopimuksen päättymistä ja tästä oli seurannut, että A oli antanut potilailleen sairausvakuutuslain mukaisen suorakorvauksen hoidosta ajankohtana, jolloin sopimus ei Kelan mukaan ollut voimassa. Lisäksi Kela oli palauttanut kyseiset etuushakemukset antamatta niistä päätöstä, ja päätökset oli annettu vasta sen jälkeen, kun etuushakemukset oli toimitettu uudelleen Kelalle.

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta Kela on antanut etuuspalvelujen lakiyksikön 30.6.2016 päivätyn lausunnon, jonka ovat allekirjoittaneet terveydenhuoltoetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö ja lakimies. Selvitykseen on liitetty Itäisen ja Keskisen vakuutuspiirin 7.6.2016 päivätty selvitys.

Jäljennökset selvityksistä lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen mukana.

Vakuutuspiirin selvityksen mukaan hammaslääkäri A oli toiminut aiemmin toimitusjohtajana X Oy:ssä. Valvira oli keskeyttänyt X:n toiminnan 29.6.2015, koska toiminta oli katsottu potilasturvallisuutta vaarantavaksi. Toiminnan keskeyttämisen vuoksi myös Kelan ja palveluntuottajan välinen suorakorvaussopimus oli päätetty.

Hammaslääkäri A oli ilmoittanut toukokuussa 2015 haluavansa tehdä suorakorvaussopimuksen Keski-Suomen vakuutuspiirin kanssa. Kelan terveysosasto oli ohjeistanut tekemään suorakorvaussopimukset määräajaksi seuraavasti: ensin kolme kuukautta, ja jos tilityksissä olisi kaikki kunnossa, voisi sopimusta jatkaa toiset kolme kuukautta. Sen jälkeen sopimusta voisi jatkaa kuusi kuukautta, minkä jälkeen sopimus voitaisiin tehdä olemassa voimaan toistaiseksi vuoden

yhtäjaksoisen sopimuskauden jälkeen. Palveluntuottajaa oli informoitu asiasta 11.5.2015 sähköpostitse.

Hammaslääkäri A:lle oli tehty määräaikainen suorakorvaussopimus Kelan Keski-Suomen vakuutuspiirin kanssa ajalle 26.5.2015 – 26.8.2015 ja 27.8.2015 – 27.11.2015. A:ta oli ohjeistettu marraskuun lopulla 2015 puhelimitse, että hänen tulee ottaa yhteyttä Tampereen vakuutuspiiriin suorakorvaussopimuksen jatkamiseksi. Myös Tampereen vakuutuspiiriä oli informoitu asiasta. Keski-Suomen vakuutuspiiri oli yhdistymässä 1.1.2016 alkaen Itäiseen vakuutuspiiriin. Hammaslääkäri asui ja pääasiassa työskenteli Tampereella. Korvaushakemuksista ilmeni, että hoito annettiin Tampereella entisen X:n tiloissa. Tampere kuuluu 1.1.2016 alkaen Keskiseen vakuutuspiiriin.

Asiamies B oli ottanut yhteyttä sähköpostitse 4.12.2015. Hän oli kertonut saaneensa tietää, että suorakorvaussopimus oli päätetty ja että uusi suorakorvaussopimus tulisi tehdä Tampereen vakuutuspiirin kanssa. A:lle oli sen jälkeen 4.12.2015 lähetetty postitse kirjalliset ohjeet ja Tampereen vakuutuspiiriin yhteystiedot, koska B:llä ei ollut ollut valtakirjaa asioiden hoitamiseen.

Selvityksen mukaan B oli 14.12.2015 toimittanut Keski-Suomen vakuutuspiiriin sähköpostin liitetiedostona A:n allekirjoittaman liittymissopimuksen, jossa palveluntuottaja esitti suorakorvaussopimusta toistaiseksi voimassaolevaksi 1.1.2016 alkaen. Sähköpostiviesti liitteineen oli välitetty Tampereen vakuutuspiiriin. A oli 15.12.2015 antanut valtakirjan B:lle edustaa häntä sekä hänen toiminimeään asioidessaan Kelan kanssa. Koska ohjeiden mukaan sopimusta ei voitu tehdä toistaiseksi voimassa olevaksi, hammaslääkärille oli lähetetty allekirjoitettavaksi uusi määräaikainen sopimus (1.1.2016 – 30.6.2016). Sopimuksen mukana oli lähetetty selvityksen liitteenä oleva saatekirje. Sopimus oli palannut allekirjoitettuna Kelaan 25.2.2016 ja oli voimassa 30.6.2016 saakka.

Selvityksessä on todettu, että Jyväskylän toimitaloon oli 11.12.2015 saapunut A:n suorakorvaustilitys. Tilityksessä oli haettu korvausta hammaslääkärin 1.12.2015 antamasta hoidosta. Tilitys oli lähetetty Tampereen vakuutuspiiriin, koska suorakorvaussopimuksen jatko oli tarkoitus käsitellä siellä. Tilitys liitteineen oli palautettu hammaslääkärille 15.1.2016 sopimukseen kuulumattomana. Hammaslääkärille oli ilmoitettu, että suorakorvaussopimus oli ollut voimassa 27.11.2015 asti eikä 1.12.2015 annettua hoitoa siten voitu korvata sopimuksen perusteella. Koska palveluntuottaja oli tämän jälkeen ilmoittanut haluavansa valituskelpoiset päätökset, häntä oli pyydetty toimittamaan tilityksen hakemukset uudelleen käsittelyyn. Valituskelpoiset päätökset oli annettu 29.1.2016. B oli jättänyt päätöksiin valituksen, mutta valitusasia ei ollut edennyt sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, koska valittaja ei ollut toimittanut etuudensaajalta yksilöityä valtakirjaa. Asiaan oli saatu osaamiskeskuksen lakimiehen kannanotto.

Tilityksen palauttaminen palveluntuottajalle sopimukseen kuulumattomana ei ole poikkeuksellinen menettely. Sitä sovelletaan palveluntuottajien kanssa silloin, kun he epähuomiossa toimittavat hakemuksia, joista ei voida sopimuksen perusteella maksaa korvauksia. Vakuutuspiiriin mukaan Kela olettaa, että palveluntuottaja on tietoinen allekirjoittamastaan sopimuksesta ja sen voimassaoloajasta.

Kelan etuuspalvelujen lakiyksikön lausunnon mukaan Kela vastaa sairausvakuutuksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä sekä seuraa ja valvoo sairausvakuutuslain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten noudattamista ja toteutumista (SVL 1 luku 3 §). Kyse on viranomaisen toimivaltaan ja velvollisuuksiin kuuluvasta etuusprosessin seurannasta. Asianosai-

sella on mahdollisuus saattaa korvauksia koskevat päätökset riippumattoman muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Kela oli 2.6.2015 ja 1.7.2015 ohjeistanut vakuutuspiirejä X Oy:n sopimuksen nojalla toimineiden itsenäisten ammatinharjoittajien kanssa solmittaviin suorakorvaussopimukseen liittyen. Sopimus oli tehty ohjeistuksen mukaisesti ensin kolmen kuukauden määräajaksi siten, että sitä voidaan jatkaa määräaikaisena vielä kolmen kuukauden ja sitten kuuden kuukauden määräajaksi. Tämän jälkeen sopimus on ollut mahdollista tehdä toistaiseksi voimassa olevana edellyttäen, että sen toimeenpaneminen on sujunut moitteettomasti. Annetulla ohjeistuksella sopimuksen määräaikaisuudesta Kela on pyrkinyt varmistamaan sopimuksen tarkoituksen toteutumisen. Tietyn ajanjakson moitteettoman toteutumisen jälkeen sopimus voidaan ohjeistuksen mukaan tehdä toistaiseksi voimassa olevana.

Lausunnossa on todettu, että hallintolain 3 §:ssä säädetään hallintolain soveltamisesta hallintosopimuksiin. Hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Suorakorvaussopimus on Kelan toimivaltaan kuuluva hallintosopimus ja sopimusta tehtäessä noudatetaan hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteita.

Lausunnon mukaan Kela oli palveluperiaatteen ja neuvontaperiaatteen mukaisesti ohjeistanut ja neuvonut A:ta suorakorvaussopimukseen liittyen. Kela oli toiminnallaan pyrkinyt varmistamaan A:n sopimuksen keskeytyksettömän jatkumisen. Sopimuksen voimassaoloon tullut katkos ei johtunut Kelan toiminnasta.

Lausunnossa on todettu, että A:n tilitysasiakirjat oli palautettu sillä perusteella, että suorakorvaussopimus ei ole ollut voimassa. Vaikka menettelyllä oli pyritty palveluperiaatteen mukaisesti saattamaan asiantila viivytyksettä asianosaisen tietoon, asia oli hallintolain 20 §:n mukaisesti tullut vireille, kun asiakirjat olivat saapuneet Kelaan. Tilanteessa ei ole ollut kysymys hallintolain 21 §:n mukaisesta asiakirjan siirrosta toimivaltaiselle viranomaiselle, joten asiassa olisi tullut antaa lainmukainen päätös.

## RATKAISU

### Arviointia

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksi-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

aan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 20 §:ssä säädetään asian vireilletulosta. Pykälän mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Hallintolain 43, 44 ja 45 §:n mukaan viranomaiselle tehtyyn hakemukseen on annettava kirjallinen, perusteltu päätös. Lain 46 ja 47 §:n mukaan päätökseen on liitettävä valitusosoitus tai oikaisuvaatimusohjeet.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintolain 43 §:ssä vahvistetaan kirjallisen hallintopäätöksen antamista koskeva pääsääntö. Vaatimus kirjallisen hallintopäätöksen antamisesta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n mukaisena oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeena. Ratkaisun saaminen kirjallisessa muodossa takaa sen, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi. (Niemi, Keravuori-Rusanen, Kuusikko: Hallintolaki. Juva 2010, s. 326-327).

Selvityksen mukaan hammaslääkäri A:n suorakorvaustilitys oli saapunut Jyväskylän toimitaloon 11.12.2015 eli asia oli tullut Kelassa vireille. Tilityksessä oli haettu korvausta hammaslääkärin 1.12.2015 antamasta hoidosta. Tilitys oli 15.1.2016 palautettu hammaslääkärille sopimukseen kuulumattomana ilmoittaen, että suorakorvaussopimus oli ollut voimassa 27.11.2015 asti eikä 1.12.2015 annettua hoitoa siten voida korvata sopimuksen perusteella.

Jos palveluntuottaja perii asiakkaaltaan tämän suostumuksella sairausvakuutuskorvauksen määrällä vähennetyn hinnan, oikeus korvaukseen siirtyy palveluntuottajalle. Sairausvakuutuskorvauksen epäamisestä tulee tehdä valituskelpoinen päätös. Suorakorvaussopimuksia koskevat riidat käsitellään hallintolain 66 §:n mukaisesti hallintoriita-asioina.

Totean, että Kelan olisi näkemykseni mukaan tullut antaa valituskelpoinen päätös hammaslääkäri A:n tilityshakemukseen.

Siltä osin kuin kantelussa on arvosteltu hammaslääkäri A:n kanssa tehtyjä suorakorvaussopimuksia, katson, että suorakorvaussopimusten tekeminen on kuulunut Kelan toimi- ja harkintavaltaan. Selvityksen mukaan A:ta on marraskuussa 2015 neuvottu suorakorvaussopimuksen jatkamisasiassa. Asiassa ei tältä osin ole ilmennyt aihetta epäillä Kelan lainvastaista tai velvollisuuksien vastaista menettelyä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota päätöksen antamiseen hallintolain edellyttämällä tavalla.

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle.

Muilta osin kantelu ei ole antanut aihetta toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi