



## Ohjeen ja sitä koskevan tiedotteen selkeys ja ymmärrettävyys

### KANTELUT

A arvostelee 18.3.2020 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa OKV/283/10/2020 Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä vaativan lääkinällisen kuntoutuksen kuntoutuspalvelujen liiallisesta rajoittamisesta koronaepidemian aikana. Kantelussa viitataan Kelan internetsivuiltaan 17.3.2020 olleeseen tiedotteeseen, jonka otsikon mukaan kaikki läsnäkuntoutuspalvelut keskeytetään. Kantelijan mukaan Kelan kuntoutuspalveluja koskeva sekava toimintaohje on tosiasiallisesti johtanut tilanteeseen, jossa Kelan järjestämät ja myöntämät lääkinällisen kuntoutuksen terapiat on keskeytetty toukokuun 2020 loppuun saakka. Kantelija pyytää tutkimaan 1) ovatko Kelan rajoitukset olleet suhteellisuusperiaatteen mukaisia, 2) onko rajoitusten ajallinen kesto ottaen huomioon oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveystalveluihin ollut perusteltu, 3) onko Kela osallistanut vammaisia henkilöitä YK:n vammaissopimuksen edellyttämällä tavalla ja 4) onko Kela tiedottanut tilanteesta ja rajoituksista riittävästi, oikea-aikaisesti ja oikeasisältöisesti vaativan lääkinällisen kuntoutuksen asiakkaille.

B on 19.3.2020 osoittanut oikeuskanslerille samaa asiaa koskevan kantelun OKV/286/10/2020. Kantelun mukaan Kelan päätös ja siitä tiedottaminen ovat järkyttäneet kuntoutuspalvelun saajia ja heidän omaisiaan. Kantelussa on muun muassa todettu, että kuntoutuspalvelujen keskeyttämisen vuoksi monet palvelujen käyttäjät voivat joutua sairaalahoidon tarpeeseen kuormittamaan terveydenhuoltoa.

## SELVITYS

Kela on antanut 14.4.2020 päivätyn selvityksen Dnro 100/030/2020.

## VASTINE

Kantelijat ovat antaneet selvityksen johdosta vastineensa.

## RATKAISU

### 1 Kelan selvitys

Kela on todennut selvityksessään, että Kelaan saapui maaliskuun 2020 alkupuolella koronaepidemian aiheuttaman poikkeuksellisen tilanteen vuoksi yhteydenottoja kuntoutuksen toteuttamisesta niin palveluntuottajilta kuin asiakkailtakin. Useissa yhteydenotoissa esitettiin huoli koronaviruksen leviämisestä kuntoutuksen yhteydessä. Kela tiedotti asiasta ensimmäisen kerran 13.3.2020, jolloin palveluntuottajille suunnatussa tiedotteessa kerrottiin menettelyohjeista tilanteissa, jolloin asiakas ei voi osallistua koronaviruksen aiheuttamien varotoimenpiteiden vuoksi kuntoutukseen. Vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen osalta todettiin, että yksilöterapiat voidaan toteuttaa etäkuntoutuksena, jos se sopii asiakkaalle ja terapeutille.

Selvityksensä mukaan Kela antoi 17.3.2020 uuden tiedotteen, johon kanteluissa viitataan. Siinä todettiin, että kaikki läsnäkuntoutuspalvelut keskeytetään ja etäkuntoutuspalvelujen käyttöönottoa suositettiin niissä kuntoutuspalveluissa, joissa se oli mahdollista. Kuntoutuspalveluja suositeltiin jatkettavan esisijaisesti etäkuntoutuksena. Ohje perustui hallituksen esittämiin toimenpidesuosituksiin koronaviruksen leviämisen estämiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjeisti 20.3.2020 sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista ja ohjeen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja tuli toteuttaa myös poikkeusoloissa. Samanaikaisesti hallitus suositteli välttämään kokoontumisia. Kelan aiemmat ohjeet korvattiin 24.3.2020 päivättyllä tiedotteella. Siinä Kela suositti läsnäkuntoutuksen keskeyttämistä ja kuntoutuksen toteuttamista etäkuntoutuksena, jos mahdollista. Selvityksen mukaan palveluntuottajalla ei ole velvollisuutta järjestää kuntoutusta kasvokkain koronavirusepidemian aikana eikä asiakkaalla ole velvollisuutta osallistua kasvokkain tapahtuvaan kuntoutukseen. Asiakas voi myös valita toisen palveluntuottajan, jos palveluntuottaja ei toteuta palvelua epidemian aikana. Palveluntuottajan ja asiakkaan on sovittava kuntoutuksen jatkamisesta yhdessä. Samat asiat tiedotettiin 26.3.2020 Kelan verkkosivuilla julkaistulla asiakastiedotteella.

Selvityksensä mukaan Kelan 17.3.2020 antaman toimintaohjeen tavoitteena oli suojella koronavirukselta erityisesti henkilöitä, jotka terveydentilansa vuoksi kuuluvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittämiin riskiryhmiin. Selvityksen mukaan suuri osa kuntoutuksen saajista kuuluu kyseisiin ryhmiin. Tiedotteen mukaan palveluja koskeva keskeytys oli tarkoitus olla voimassa 31.5.2020 saakka ellei aikaisemmin toisin tiedoteta. Linjauksessa huomioitiin, että tilanne voisi muuttua ja rajoite voitaisiin purkaa tarvittaessa jo aiemmin.

Kelan järjestämissä kuntoutuspalveluissa ei ole kyse kiireellisestä, terveyttä turvaavasta toiminnasta. Kuntoutuja ei voi olla julkisessa laitoshoidossa eikä myönnetty kuntoutus voi liittyä välittömästi sairaanhoitoon. Kela ei järjestä kuntoutuksena toimintaa, jonka tavoitteet ovat ainoastaan hoidollisia. Asiakkaiden sairaanhoito ja hoitoon välittömästi liittyvä kuntoutus kuuluvat terveydenhuoltoon. Kuntoutuspalvelun toteuttamisessa jaksottaminen on mahdollista muutenkin kesälomien tai muiden syiden vuoksi. Ohjeistus koski jo myönnettyjen kuntoutuspalvelujen järjestämistapaa poikkeustilanteessa eikä oikeuteen saada kuntoutusta tullut muutosta. Tarvittaessa palveluntuottaja ja asiakas sopisivat keskeytyneelle tai siirretylle kuntoutukselle uuden ajankohdan ja, jos kuntoutusta ei ehdittäisi toteuttaa voimassa olevan kuntoutuspäätöksen aikana, asiakas, palveluntuottaja tai terveydenhuolto voisi myöhemmin ottaa yhteyttä kuntoutuspäätöksen voimassaoloajan pidentämiseksi.

Kelan mukaan sen läsnäkuntoutusta koskenut ohjeistus ja tiedottaminen olivat suhteellisuusperiaatteen mukaista. Tiedotusta tarkennettiin ajantasaiseksi uusien tietojen mukaan ja asiakkaiden etu huomioiden.

Selvityksensä mukaan Kela toimii kuntoutuspalveluja suunniteltaessa aktiivisesti yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Pandemiatilanteessa Kelalla on ollut velvollisuus noudattaa hallituksen antamia toimintaohjeita viruksen leviämisen estämiseksi eivätkä poikkeukselliset olosuhteet mahdollistaneet sidosryhmien täysimääräistä osallistamista.

Kela järjestää erilaisia kuntoutuspalveluja vuosittain 130 000 asiakkaalle ja se on pyrkinyt yhdenmukaiseen ja selkeään tiedottamiseen nopeaa reagointia vaatineessa tilanteessa, jossa yksittäisten asiakkaiden kuuleminen ei ollut mahdollista. Kokonaisuutena Kela katsoo toimineensa sitä velvoittavan lainsäädännön ja oikeusperiaatteiden mukaisesti. Selvityksessään Kela pahoittelee asiakkaille kuntoutuspalvelujen jatkumisesta mahdollisesti aiheutunutta epätietoisuutta.

## 2 Vastineet

### A:n vastine

Vastineessa on todettu, että viranomaisten toiminnan tulee perustua ensisijaisesti lakiin eikä viranomaisen tule toimintansa perustana vedota hallituksen esittämiin toimenpidesuosituksiin.

Selvityksen perusteella jää vastineen mukaan epäselväksi, miksi palveluntuottajien velvollisuus järjestää palvelua katoaa selvityksessä esitetyllä tavalla.

Terapioita voidaan vastineen mukaan tuottaa ilman suurempia kokoontumisia. Kelan ohjeistus johti tosiasiallisesti siihen, että terapioita laitettiin tauolle massaluonteisesti ”kelapelon” vallassa. Kelan ohjeet ja niiden vaikutus ovat kaksi eri asiaa. Kelan ohjeita kuunnellaan liikaakin ja ne otetaan kentällä lakina.

Kelan väite siitä, että suuri osa kuntoutuspalvelujen asiakkaista kuuluu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittämiin riskiryhmiin, on perustelematon ja sen esittämä väite perustuu vammaisten lähtökohtaiseen ”potiluuteen”. Kantelija pitää myös ristiriitaisena Kelan väitettä asiakkaiden kuulumisesta riskiryhmiin, kun se samalla selvityksessään korostaa, että terapiat eivät ole hoidollisia. Useat Kelan kuntoutuksen saajat ovat työssä käyviä, opiskelijoita tai muuten aktiivisesti osallistuvia. Väestöryhmää ei suojella ottamalla täysin välttämätön kuntoutuspalvelu pois pitkäksi ajaksi.

Kuntoutuksen rajoittamisen vuoksi kuntoutuspalvelujen asiakkaiden arjen toiminnoista suoriutuminen (työkyky, opiskelu, päivittäiset toimet) ja osallistuminen vaarantuvat välittömästi. Silloin kun terapiaa on jatkuvasti tarpeen, ei esimerkiksi kesälomataukoja terapiassa pidetä. Vaikka tauot terapiassa ovat mahdollisia, ei tilanne ole verrannollinen tilanteeseen, jossa tauon aiheuttaa Kelasta tullut ohjaus. Vastineen mukaan Kelan kategorinen kieltä heijastui vielä vastineen antohetkelläkin terapian saamiseen, vaikka Kela sittemmin muutti kantaansa asiassa.

Vastineessa on lisäksi todettu, että poikkeukselliset olosuhteet ei ole pätevä peruste jättää noudattamatta vammaissopimuksen mukaista osallistamisvelvoitetta. Vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen asiakkaille ei ole kantelijan tietojen mukaan mitään informaatiota kuntoutuspalvelujen rajoittamisesta, joten palvelujen asiakkaat olivat täysin terapeuttien tietojen varassa. Koska kyseisellä ammattikunnalla on taipumus seurata tarkkaan Kelan ohjeita riippumatta niiden oikeellisuudesta, jäi terapiaa monilta saamatta.

#### B:n vastine

Vastineessa on todettu, että Kelan ensimmäinen ohje oli katastrofaalinen eikä Kelassa tunnuta ymmärtävän, että fysioterapia on varsin monelle vaikeavammaiselle ihmiselle elintärkeää.

## 3 Säännökset

### 3.1 Perustuslaki ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä vammaissopimus) 1 artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

Vammaissopimuksen 3 artiklan c kohdan mukaan tämän yleissopimuksen periaatteena on täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan.

Vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan muun muassa toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Vammaissopimuksen 19 artiklan mukaan tämän yleissopimuksen sopimuspuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet.

Vammaissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat ja asianmukaiset toimet muun muassa vertaistuen avulla, jotta vammaiset henkilöt voisivat saavuttaa

ja säilyttää mahdollisimman suuren itsenäisyyden, täysimääräiset ruumiilliset, henkiset, sosiaaliset ja ammatilliset kyvyt sekä täysimääräisen osallisuuden ja osallistumisen kaikilla elämänalueilla. Tätä varten sopimuspuolet järjestävät, vahvistavat ja lisäävät laaja-alaisia kuntoutuspalveluja ja -ohjelmia erityisesti terveyden, työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalipalvelujen aloilla siten, että: a) nämä palvelut ja ohjelmat aloitetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja ne perustuvat yksilöllisten tarpeiden ja vahvuuksien monialaiseen arviointiin; b) näillä palveluilla ja ohjelmilla tuetaan osallistumista ja osallisuutta yhteisöön ja kaikkiin yhteiskunnan osa-alueisiin ja ne ovat vapaaehtoisia ja vammaisten henkilöiden saatavilla mahdollisimman lähellä heidän omia yhteisöjään, myös maaseutualueilla.

### 3.2 Hallintolaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Hallintolain 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Lain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) hallintolain 9 §:ää koskevien perustelujen mukaan kielenkäytön laadulla ja virkamiehen tavalla ilmaista asioita on katsottu olevan merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Esityksen mukaan säännös edellyttäisi, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä, minkä lisäksi olisi varmistettava, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

### 3.3 Laki kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (jäljempänä Kelan kuntoutuslaki) 1 §:n mukaan Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kuntoutusta sekä turvaa kuntoutujan toimeentuloa kuntoutuksen aikana kyseisen lain mukaisesti.

Lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kyseisen lain mukaisesti vaativaa lääkinällistä kuntoutusta.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan alle 65-vuotiaalla vakuutetulla, joka ei ole julkisessa laitoshoidossa, on oikeus saada hyvän kuntoutuskäytännön mukaista vaativaa lääkinällistä kuntoutusta työstä, opiskelusta tai muista arjen toiminnoista suoriutumista ja osallistumista varten, jos: 1) hänellä on sairaus tai vamma sekä sairauteen tai vammaan liittyvä suoritus- ja osallistumisrajoite, josta aiheutuu vähintään vuoden kestävä kuntoutustarve; 2) 1 kohdassa tarkoitettu rajoite on niin suuri, että hänellä on sen vuoksi huomattavia vaikeuksia arjen toiminnoista suoriutumisessa ja osallistumisessa kotona, opiskelussa, työelämässä tai muissa elämäntilanteissa julkisen laitoshoidon ulkopuolella; sekä 3) vaativa lääkinällinen kuntoutus on perustellusti tarpeen mahdollistamaan vakuutetun arjen toiminnoista suoriutumista ja osallistumista.

Lain 9 §:n 2 momentin mukaan vaativan lääkinällisen kuntoutuksen tarpeen arvioissa otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon vakuutetun toimintakykyyn vaikuttavat tekijät, joita ovat lääketieteellinen terveydentila, kehon rakenteet ja toiminnot, suoritukset, osallistuminen sekä yksilö- ja ympäristötekijät. Pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos ei järjestä sairaanhoitoon välittömästi liittyvää lääkinällistä kuntoutusta. Kansaneläkelaitos ei myöskään järjestä kuntoutuksena toimintaa, jonka tavoitteet ovat ainoastaan hoidollisia.

Kelan kuntoutuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 332/2014 vp](#)) lain 9 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vaativan lääkinällisen kuntoutuksen tarkoituksena olisi saada henkilön voimavarat käyttöön siten, että kuntoutuminen mahdollistaa työstä, opiskelusta tai muista arjen toiminnoista suoriutumista ja osallistumista. Vaativan lääkinällisen kuntoutuksen tavoitteena olisi esityksen mukaan luoda edellytyksiä sille, että kuntoutuja voi elää elämäänsä täysipainoisemmin.

Lain 10 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos järjestää 9 §:ssä tarkoitettuna vaativana lääkinällisenä kuntoutuksena terapioita ja moniammatillisia kuntoutuspalveluja.

Lain 53 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi järjestää tässä laissa tarkoitettun kuntoutuksen joko tuottamalla kuntoutuspalvelut itse tai hankkimalla niitä muilta palveluntuottajilta.

### 3.4 Laki Kansaneläkelaitoksesta

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleen Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädettiin etuuksia koskevissa eri laeissa. Voimassa olevan 2 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintapalveluja koskevista tehtävistä säädetään eri laeissa. Kansaneläkelaitokselle voidaan antaa lailla

myös muita tehtäviä. Pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on lisäksi tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan.

### 3.5 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, 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. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

## 4 Arviointi

### 4.1 Yleistä

Kelan järjestämisvastuulle kuuluvaa vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta järjestetään edesautta- maan työstä, opiskelusta tai muista arjen toiminnoista suoriutumista ja osallistumista. Sillä to- teutetaan perustuslain 19 §:ssä säädettyä oikeutta huolenpitoon ja edistetään väestön terveyttä sekä turvataan vammaissopimuksen yleistä periaatetta vammaisten henkilöiden täysimääräi- sestä ja tehokkaasta osallistumisesta ja osallisuudesta yhteiskuntaan ja sen 19 ja 26 artiklan mukaista oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Lisäksi kuntoutuksen jär- jestämisellä edistetään perustuslain 7 §:n henkilökohtaiseen vapauteen kuuluvan itsemäärää- misoikeuden toteutumista. Järjestämisvastuutaan toimeenpannessaan Kela toimeenpanee edellä mainitun lisäksi myös perustuslain 22 §:n mukaista velvoitetta turvata perus- ja ihmiso- keudet.

Etuuksiin liittyvien oikeuksien toteutuminen edellyttää tietoa niistä ja niiden toteuttamisesta. Tie- don tuottamiseksi ja jakamiseksi viranomaisella on julkisuuslain mukaisesti velvollisuus tiedot- taa toiminnastaan ja palveluistaan samoin kuin yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvolli- suuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tiedottaessaan järjestämisvastuuseensa kuuluvista vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen palveluista Kela toteuttaa paitsi julkisuuslain ja Kansan- eläkelaitoksesta annetun lain mukaista tiedottamisvelvoitettaan myös edesauttaa tukea hake- vien ja saavien asiakkaidensa edellä mainittujen oikeuksien toteutumista. Ohjauksessa ja tie- dottamisessa on käytettävä asianmukaista kieltä ja sellaisia ilmaisuja, että välitetty viesti on ymmärrettävä, selkeä ja mahdollisimman yksiselitteinen.

Kantelussa tarkoitettu asia liittyy covid-19 -epidemiaan. Kyseinen koronaviruksen (covid-19) ai- heuttama tartuntatautiepidemia käynnistyi vuoden 2020 alussa Kiinassa ja se levisi nopeasti



Eurooppaan. Suomessa muu uuden koronavirustyyppin aiheuttama vaikea infektio säädettiin yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi 14.2.2020. Koronavirusepidemia levisi nopeasti Suomessa kevättalvella ja keväällä 2020. Maailman terveysjärjestö julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Epidemia aiheutti sen, että viranomaiset joutuivat poikkeuksellisessa tilanteessa nopeasti arvioimaan toimintaansa ja muuttamaan toimintatapojaan ja käytäntöjään.

## 4.2 Toimintaohje ja suhteellisuusperiaate

Hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat yleisesti viranomaisten harjoittavalla käytöllä. Oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) kyseistä pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan se, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. ”Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoitaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.” Esityksen mukaan periaatteen soveltamisessa voi olla kysymys minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys siitä, onko Kelan 17.3.2020 päivätty toimintaohje täyttänyt suhteellisuusperiaatteen vaatimukset niin, että tehdyt toimet ovat olleet asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja tavoiteltuun päämäärään nähden ja ottaen huomioon vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta saavien henkilöiden oikeudet.

Kantelusta ilmenevä Kelan internetsivuilla 17.3.2020 ollut toimintaohje oli seuraavanlainen:

Kaikki läsnäkuntoutuspalvelut keskeytetään

Kela suosittaa etäkuntoutuspalvelujen käyttöönottoa niissä kuntoutuspalveluissa, joissa se on mahdollista. Hallituksen esittämät toimenpiteet koronaviruksen leviämisen estämiseksi vaikuttavat kaikkiin Kelan kuntoutuspalveluihin. Uusia kasvokkain tapahtuvia läsnäkuntoutuspalveluja ei aloiteta ja jo käynnissä olevat läsnäkuntoutuspalvelut keskeytetään. Tämä koskee sekä yksilö- että ryhmämuotoista kuntoutusta, kuntoutuspalveluihin liittyviä koti- ja verkostokäyntejä ja ammatilliseen kuntoutukseen liittyvää työpaikoilla toteutettavaa kuntoutusta. Ohje on voimassa 31.5.2020 saakka, jos ei toisin ilmoiteta.

Edellä esitetyn jälkeen tiedotteessa oli tietoa etäkuntoutuksen käytöstä, kuntoutuskursseista, muusta tärkeästä huomioitavasta sekä kuntoutusrahan maksamisesta keskeytyksen aikana.

Tiedotteen kohdassa etäkuntoutuksen käyttö oli käsitelty kuntoutustyyppikohtaisesti mahdollisuutta toteuttaa niitä etäkuntoutuksena.

Kelan selvityksen perusteella toimintaohjeella ei ole tarkoitettu keskeyttää tai lopettaa kuntoutuspalvelujen tuottamista kokonaan, vaan kysymys on ollut palvelujen tuottamistapaa koskevasta ohjauksesta. Lisäksi kysymys on ollut ohjeesta eikä päätöksestä, jolla kuntoutuspalvelujen tuottaminen olisi kielletty.

Edellä kuvatussa epidemiatilanteessa viruksesta ja epidemian etenemisestä ei ollut käytettävissä varmaa tietoa, vaan tieto ja sen perusteella tehdyt ennusteet päivittyivät jatkuvasti. Tuossa vaiheessa ei vielä ollut pidemmältä ajalta seurantatietoa viruksen aiheuttamasta taudista ja sen vakavuudesta. Viruksen leviämistavan vuoksi epidemia rajoittamisessa keskeiseksi muodostui muun muassa ihmisten välisten lähikontaktien rajoittaminen ja epidemia koski siten laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi tartuntatautien torjunnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta vastaavana viranomaisena ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisesta ja viranomaiset tiedottivat järjestämisvastuuseensa kuuluvien palveluista ja niiden tuottamistavoista. Tilanne oli uusi ja sen kehittymisen ennakoiminen vaikeaa, mikä epäilemättä asetti vaatimuksensa myös ohjaukselle, jonka toteuttamisessa oli huomioitava suhteellisuusperiaate.

Kelalla oli maaliskuussa 2020 vallinneessa epidemiatilanteessa vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen järjestäjänä lain mukainen velvollisuus tiedottaa ja antaa ohjausta kuntoutuspalvelujen toteuttamisesta tilanteesta, jossa lähikontakteja tuli rajoittaa. Kelan selvityksen mukaan toimintaohjeen tavoitteena oli suojella erityisesti koronaviruksen kannalta THL:n määrittämiin riskiryhmiin kuuluvia henkilöitä. Palvelujen tuottamistapoja koskeva ohjaus on samalla suojannut myös muita kuntoutuspalveluja saavia asiakkaita mahdollisilta tartunnoilta. Selvityksen perusteella ohjauksen tavoitteena oli perimmiltään turvata perusoikeuksina turvattuja oikeuksia (oikeus elämään ja terveyden suojeleminen).

Kelan toiminnan suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta on siten tilanteessa arvioitava yleisestä epidemian leviämisen hillitsemisenä olleesta ja edellä mainittujen oikeuksien suojaamisen tavoitteesta lähtien. Toisin sanoen, onko ohjaustoimien arvioinnissa noudatettu suhteellisuusperiaatetta mitoittamalla ne kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi niin, ettei ohjauksella ole suhteettomasti loukattu vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta saavien muita oikeuksia.

Kun otetaan huomioon maaliskuussa 2020 vallinnut epidemiatilanne, sen ennustamiseen liittyneet epävarmuudet sekä uudesta koronaviruksesta ja sen aiheuttamasta taudista jatkuvasti päi-

vittyneet tiedot, ei minulla ole perusteita katsoa, että tuolloin käytettävissä oleviin tietoihin pohjautuva Kelan toimintaohjaus, jonka tavoitteena oli vaativaa lääkinällistä kuntoutusta saavien asiakkaiden suojeleminen tartunnoilta ja siten heidän perusoikeuksina suojattujen oikeuksiensa (terveyden suojeleminen ja viime kädessä oikeus elämään) turvaaminen ohjaamalla kuntoutuksessa välttämään kasvokkain tapahtuvaa kuntoutusta, olisi ollut sisällöltään hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen vastaista. Edellä mainittu arvioni perustuu siihen lähtökohtaan, että toimintaohjeella ei ollut tarkoitus estää tai kieltää kuntoutuspalvelujen antamista kokonaan, vaan ohjeen perusteella kuntoutus olisi vain toteutettu eri tavoin palvelun saajien oikeutta kuntoutukseen loukkaamatta.

A on kantelussaan katsonut toimintaohjeen olleen suhteellisuusperiaatteen vastainen paitsi sisällön myös sen pitkän keston vuoksi.

Kelan on selvityksessään todennut, että se oli valmistautunut seuraamaan tilanteen kehittymistä ja reagoimaan ohjeeseen sen mukaisesti. Tieto siitä, että ohje voi muuttua ennen toukokuun loppua, ilmeni myös ohjeesta. Vaikka A on vastineessaan pitänyt ohjeen päivittämisvalmiudesta esitettyä epäuskottavana, ei asiassa ole tullut ilmi sellaista, että minulla olisi syytä epäillä selvityksessä tältä osin esitettyä. Kela on sittemmin ainakin 24. ja 26.3.2020 tiedottanut uudelleen kuntoutuspalvelujen tuottamisesta sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjauksen jälkeen.

Myöskään ohjeen ilmoitettu voimassaoloaika, joka oli ehdollinen ja riippuvainen mahdollisista tilanteesta tapahtuvista muutoksista, ei ole ollut tai ole tehnyt ohjeesta edellä esitetty huomioiden suhteellisuusperiaatteen vastaista.

#### 4.3 Toimintaohjeessa käytetyt ilmaisut ja siitä tiedottaminen

Kanteluiden perusteella Kelan toimintaohje on järkyttänyt kuntoutuspalvelun saajia ja heidän omaisiaan sekä aiheuttanut vaativien lääkinällisten kuntoutuspalvelujen tosiasiallisen keskeytymisen toukokuun 2020 loppuun saakka.

Kelan toimintaohjetta voi tulkita niin, että sen tarkoituksena ei ole ollut lopettaa tai keskeyttää vaativan lääkinällisen kuntoutuspalvelun tuottamista kokonaan. Ohjeessa on yhtäältä käsitelty eri kuntoutusmuotojen toteuttamista etäkuntoutuksena ja toisaalta suositeltu yleisesti etäkuntoutuspalvelujen käyttöönottoa kuntoutuspalveluissa, joissa se on mahdollista. Kantelijoiden kokemus toimintaohjeen tarkoituksesta tai vaikutuksista on kuitenkin ollut toisenlainen ja toimintaohjeen otsikko ja jotkin sanavalinnat antavat siihen aiheita.

Pidän ongelmallisena toimintaohjeen otsikkoa ”Kaikki läsnäkuntoutuspalvelut keskeytetään”, joka yksiselitteisesti ilmoittaa, että kuntoutuspalvelut käytännössä keskeytyvät tai loppuvat välittömästi ja kokonaan. Myös ohjeen myöhemmässä tekstiosassa on todettu, että ”...käynnissä olevat läsnäkuntoutuspalvelut keskeytetään”.

Toimintaohjeen ilmaisut ja tarkoitus ovat siis ristiriidassa keskenään. Ilmaisuihin on myös voinut syntyä vaikutelma, että kysymyksessä on ennemminkin päätös eikä ohje.

Ongelmallisena pidän myös toimintaohjeen ilmaisua ”uusia kasvokkain tapahtuvia läsnäkuntoutuspalveluja ei aloiteta”, jonka voi ymmärtää siten, ettei kyseisiä kuntoutuspalveluja myönnetä. Saman suuntainen on tiedote, jonka mukaan läsnäkuntoutuspalveluja koskeva keskeytys olisi voimassa 31.5.2020 saakka, ellei aikaisemmin tiedoteta toisin.

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä muun muassa tiedottaessaan toiminnastaan ja palveluistaan. Kuten olen edellä todennut, viranomainen toimeenpääntee ja turvaa hallinnon asiakkaiden oikeuksia tiedottamisellaan, minkä vuoksi sen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää ja yksiselitteistä. Tiedottamisessa on kiinnitettävä huomiota käytettyihin ilmaisiin, jotta tiedottamisen tosiasialliset vaikutukset olisivat samat kuin tarkoitetut vaikutukset.

Minulla ei ole käytettävissäni yleisemmin tietoa siitä, kuinka kuntoutuspalvelujen tuottajat tai asiakkaat ovat Kelan 17.3.2020 päivätyn toimintaohjeen ymmärtäneet ja sitä noudattaneet. Pidän mahdollisena kanteluista ilmenevän ja edellä tiedotteessa käytetyistä ilmaisuista esittämäni perusteella, että tiedote on voinut aiheuttaa yksittäisten kuntoutuspalveluiden asiakkaiden kuntoutuspalvelujen tosiasiallisen loppumisen ainakin hetkellisesti. Ilmaisut ovat joka tapauksessa voineet aiheuttaa epä tietoisuutta niin asiakkaissa kuin palvelujen tuottajissakin kuntoutuspalvelujen jatkumisesta. Ohjeen ja tiedotteen sanamuotoja ja ilmaisuja olisi tullut arvioida tarkemmin niiden mahdollisia vaikutuksia ennakoiden ja muotoilla ne huolellisemmin. Toimintaohje ja tiedote eivät ole täyttäneet viranomaisen kielenkäytölle hallintolain asettamia vaatimuksia.

Siltä osin kuin arvostelun kohteena on Kelan tilannetta ja rajoituksia koskevan tiedotuksen riittävyys ja oikea-aikaisuus, on Kela selvityksensä mukaan pyrkinyt ennakoimattomassa ja poikkeuksellisessa tilanteessa yhdenmukaiseen ja selkeään tiedottamiseen nopeaa reagointia vaativassa tilanteessa, jossa yksittäisten asiakkaiden kuuleminen ei ollut mahdollista. Maaliskuussa 2020 epidemiatilanne, joka vaikutti laajasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteuttamiseen, edellytti viranomaisilta ripeitä toimia ja ohjausta palvelujen tuottamisesta. Ohjaus ja tiedottaminen internetsivuilla on lähtökohtaisesti ollut keino saavuttaa vaativia lääkinnällisiä kuntoutuspalveluja saavat asiakkaat ja palveluntuottajat laajasti ja nopeasti. Käytettävissäni ei ole tietoa siitä, onko Kela myöhemmin ollut yksilöllisesti yhteydessä kuntoutuspalveluja saaviin asiakkaisiin palvelujen tuottamistavoista. Tiedossani ei tältä osin ole sellaista, että minulla olisi

perusteita arvostella laillisuusvalvonnallisesti Kelan tiedottamisen riittävyttä tai oikea-aikaisuutta.

#### 4.4 Osallistaminen

Poikkeukselliset olosuhteet maaliskuussa 2020 eivät Kelan selvityksen mukaan mahdollistaneet sidosryhmien täysimääräistä osallistamista toimintaohjetta annettaessa. Selvityksestä ei ilmene, että vammaisia henkilöitä olisi kuultu tai osallistettu heitä edustavien järjestöjen kautta 17.3.2020 päivättyä toimintaohjetta valmisteltaessa. Toimintaohje on koskenut vammaissopimuksen 26 artiklassa tarkoitettujen ja laissa säädettyjen kuntoutuspalvelujen toimeenpanoa ja lähtökohtaisesti sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kuulemista ja osallistamista koskevaa velvoitetta olisi tullut ohjetta annettaessa noudattaa<sup>1</sup>.

Vammaisten henkilöiden osallistaminen toimintaohjetta valmisteltaessa olisi voinut vaikuttaa muun muassa ohjeen sisällön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen ja ehkäistä edellä kohdassa 4.3 käsiteltyjä ohjetta ja siitä tiedottamista koskevia ongelmia.

Osallistamisen ei tarvitse viedä paljon aikaa tai olla monimutkaista, vaan se voi nähdäkseni tapahtua nopeasti ja välittömästi vammaisia henkilöitä edustavien järjestöjen kanssa. Tämän kaltaiseen osallistamiseen kannustaa myös vammaissopimuksen toimeenpanoa valvova vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (komitean [yleiskommentti nro 7](#)).

Poikkeuksellinen tilanne ei sinänsä ole ollut peruste sopimuksen määräysten noudattamatta jättämiselle. Siitä huolimatta, että kyseinen menettely olisi ollut omiaan turvaamaan vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta saavien Kelan asiakkaiden oikeuksia, en maaliskuussa 2020 vallinneet erittäin poikkeukselliset olosuhteet huomioon ottaen katso Kelan toimintaohjetta antaessaan laiminlyöneen siten velvollisuuksiaan, että minulla olisi perusteet kohdistaa Kelaan laillisuusvalvonnallista arvostelua tältä osin.

### 5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kelan 17.3.2020 päivätty tiedote ja toimintaohje läsnäkuntoutuspalvelujen keskeyttämisestä eivät ole olleet, kuten hallintolain 9 § edellyttää, selkeitä ja ymmärrettäviä. Ne ovat olleet omiaan aiheuttamaan epä tietoisuutta palvelujen jatkumisesta, ja ne ovat voineet vaikuttaa vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta koskevien palvelujen tuottamiseen ja siten kyseisiä palveluja saavien

---

<sup>1</sup> Totesin päätöksessäni [OKV/1/50/2018](#) (Vammaisten henkilöiden oikeudet sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa) muun muassa, että vammaisten henkilöiden oikeuksien täysimääräinen toteutuminen edellyttää heidän osallistamistaan vammaisyleissopimuksen velvoittamalla tavalla heitä koskevissa lainsäädäntöhankkeissa ja annettaessa lainsäädännön soveltamista koskevaa ohjausta siten, että lainsäädäntö ja sitä täydentävä ohjaus tosiasiallisesti toimivat käytännön tilanteissa heidän etujensa ja oikeuksiensa mukaisesti.

henkilöiden oikeuteen saada kuntoutusta sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen.

Saatan päätöksen kohdassa 4.3 esittämäni käsitykset Kelan tietoon ja kiinnitän sen huomiota kyseisen hallintolain säännöksen soveltamiseen sekä ohjeissa ja tiedottamisessa käytettävän kielen ja ilmaisujen selkeyden, ymmärrettävyyden ja yksitulkintaisuuden tärkeyteen.

Lisäksi saatan Kelan tietoon päätöksen kohdassa 4.4. lausumani vammaisten henkilöiden osallistamisesta.

Kantelut eivät muilta osin ole antaneet aihetta toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen