

**Eduskunnan oikeusasiamiehelle****Yhteystiedot:**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia  
00102 Eduskunta  
oikeusasiamies@eduskunta.fi

**Kantelu koskien Kelan menettelyä vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen avoterapiapalveluiden järjestämisessä****Kantelijat:**

**Suomen Fysioterapeutit – Finlands Fysioterapeuter ry**  
toimisto@suomenfysioterapeutit.fi  
Rautatieläisenkatu 6 B, 00520 Helsinki

**Suomen Kuntoutusryttäjät ry**  
info@kuntoutusryttajat.fi  
Nuijamiestentie 5 B, 00400 Helsinki

**Kantelun osiossa 3. nimetty kuntoutuja**

**Kantelun osiossa 4. nimetty kuntoutuja**

**Kantelun kohde:**

**Kansaneläkelaitos**  
kirjaamo@kela.fi  
PL 450, 00101 HELSINKI

## Johdanto

Kantelu on jaettu neljään osaan. Kantelun osat 1. ja 2. koskevat Kelan menettelyä valtakunnallisesti. Kantelun osat 3. ja 4 ovat Kelan kuntoutujien henkilökohtaisia kanteluita, joista kantelun kohteena olevat ongelmat tulevat konkreettisesti esille.

Kantelijana toimivien yhdistysten sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen sisältyy muun muassa fysioterapian ja kuntoutustoiminnan yleisen tason kohottaminen Suomessa. Tämän lisäksi yhdistykset huolehtivat myös jäsentensä taloudellisista eduista.

Kantelun kohdat 1. ja 2. on tarkoitus julkaista yllä mainittujen yhdistysten toimesta myöhemmin, mutta kantelun erillisenä liitteenä toimitettavat kohdat 3. ja 4 pyydämme pitämään salassa niihin liittyvien salassa pidettävien henkilö- ja potilastietojen vuoksi (JulkL 24.1 § kohta 25 sekä PotL 13 § 1. mom).

## 1. Kela ei todellisuudessa käsittele kuntoutujien suoramakintapyyntöjä

Suomen Kuntoutusyrittäjät ry:n ja Suomen Fysioterapeutit ry:n tietoon on tullut jäsenten kautta, että Kelan vakuutuspiirit eivät todellisuudessa käsittele vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen fysioterapian asiakkailta tulevia suoramakintapyyntöjä. Tällöin asiakkaan pyyntö suoramakinnan tekemiseksi on hylätty asiaa enempää tutkimatta.

Asiasta on yhdistysten toimesta keskusteltu Kelan valtuutettujen ja Kelan johdon kanssa. Kelan johdon mukaan tällaista ”lainvastaista määräystä” ei ole annettu, eikä näin myöskään ole vakuutuspiireissä toimittu. Kelan kertomus ei vastaa käsitystämme asiasta, mutta yhdistykset ovat yhtä mieltä siitä, että tällainen menettely olisi asiakkaiden perusoikeuksia loukkaavana perustuslain vastainen.

Käsitys lainvastaisesta menettelystä perustuu molempien yhdistysten jäsenten kertomusten lisäksi kuntoutujien hakemuksiin tullessiin päätöksiin, joissa on lukuisissa käytössä sama hylkäykseen johtava fraasi riippumatta siitä, mitä perusteita kuntoutuja on suoramakinnan tueksi mahdollisesti esittänyt. Tämän kantelun kohdan 3. liitteeksi on liitetty puhelutalenne, joka tukee käsitystä siitä, ettei suoramakintapyyntöjä todellisuudessa käsitellä. Samaa käsitystä tukee kantelun 4. liitteenä oleva Kelan tietojärjestelmistä tehty tuloste.

### Tausta

Keväällä 2018 Kela kilpailutti vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen palveluntuottajat uusilla kriteereillä. Kela teki kilpailutuksessa lukuisia

muutoksia, joista suurin oli hankintaperusteiden muuttaminen 50 % hinta- ja laatu painotuksesta siihen, että laadun painotus hankintapisteissä oli enää 20 %, ja hinnan vastaavasti 80 %. Uudet kilpailutuskriteerit johtivat useiden vanhojen palveluntuottajien sopimusten päättymiseen, mikä puolestaan johti siihen, että sadat kuntoutujat joutuivat sopimusten loppuessa 31.12.2018 vaihtamaan palveluntuottajansa toiseen.

Tällaisessa tilanteessa kuntoutuja voi hankintalain 110 §:n rajoitukset huomioiden pyytää Kelaä tekemään kilpailutuksesta pudonneen palveluntuottajan kanssa yksittäistä vanhaa asiakasta koskevan suorahankintasopimuksen. Kela voi tehdä tällaisen päätöksen suorahankinnasta myös itse, ilman asiakkaan erillistä pyyntöä.

Asiakkaan suorahankintapyynnön hyväksyminen voi hankintalain mukaan tulla kyseeseen tilanteessa, jossa palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisen kannalta.

Asiakkaiden pyyntöjä Kelan vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen toteuttamiseksi suorahankintana on tullut nyt poikkeuksellisen paljon, kun Kelan uusi kilpailutustapa karsi monia pitkäaikaisia, tiettyyn asiakkaaseen ja asiakasryhmään erikoistuneita palveluntuottajia. Suorahankintapyynnön perusteena voi olla esimerkiksi asiakkaalle erityisen tärkeä hoitosuhde, hoitopaikan saavutettavuus asiakkaan kannalta, hoitopaikan henkilökunnan asiakkaan tarpeita vastaava erityisosaaminen, erityinen välineistö tai muu asiakkaan kannalta tärkeä syy.

## 1.1 Suorahankintojen oikeudellinen tausta

Oikeudellisesti suorahankintojen tausta on Kelan kuntoutusetuuksista annetussa laissa ja Suomen perustuslain 19 §:ssä. Kelan kuntoutuslain 9 § ja 10 § edellyttävät, että Kelan vaativa lääkinnällinen kuntoutus järjestetään **hyvän kuntoutuskäytännön mukaisesti** ja siten, että **kuntoutus perustuu erityisasiantuntemukseen ja tarpeelliseen yhteistyöhön**. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, **jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut** ja edistettävä väestön terveyttä.

Suorahankintapyyntöä harkittaessa kyse on siis aina siitä, saavatko kansalaiset hyvään kuntoutuskäytäntöön, erityisasiantuntemukseen ja tarpeelliseen yhteistyöhön perustuvaa **riittävää** sosiaali- ja terveyspalvelua. Kieltäytyessään kategorisesti edes käsittelemästä näitä kysymyksiä, vaarantaa Kela olennaisesti kansalaisten em. oikeuksia. Perustuslain mukaan jokaisella tulee olla oikeus riittävään sosiaali- ja terveyspalveluun. Toisinaan tämän toteutuminen voi edellyttää myös palveluiden suorahankintaa.

Hankintalain 108 §:n mukaan sote-palveluita hankittaessa Kelan (ja muiden hankintayksiköiden) on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Lisäksi käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Sen lisäksi, mitä 108 §:n 1 momentissa säädetään, hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät.

Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on hankintalain mukaan määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Lainsäädännön tarkoitus on perustuslakia täydentämällä turvata asiakkaan terveydenhuolto ja kuntoutus siten, että se täyttää paitsi perustuslain vaatimukset riittävästä sosiaali- ja terveyspalvelusta, myös Kelan kuntoutusrahallain asettamat vaatimukset mm. erityisosaamisesta. Eri asiakkailla vaatimukset voivat olla erilaisia. Erityisesti hankintalain 110 §:n suora hankintaa erityistilanteissa koskevan pykälän esityöt (hallituksen esitys aiemmalle hankintalaille, jossa pykälä oli saman sisältöinen) painottavat suora hankintapäätösten perustumista **asiakkaan yksilölliseen ja erityiseen tilanteeseen**. Jos tuota yksilöllistä ja erityistä tilannetta ei missään tapauksessa oteta edes harkittavaksi, rikotaan räikeästi kuntoutujien oikeuksia.

## 1.2 Kelan suora hankintojen käsittelykielto rikkoo kuntoutujien perusoikeuksia

Osa Kelan yksiköistä kieltää siis automaattisesti kaikki tämänkaltaiset asiakkailta tulleet vaatimukset, riippumatta siitä onko niille perusteita tai ei. Tällöin asiakkaan yksilöllisiä olosuhteita ja hoidon tarvetta ei huomioida lain edellyttämällä tavalla lainkaan. Menettely on pöyristyttävä myös siksi, että se asettaa myös eri terapiamuotoja tarvitsevat kansalaiset keskenään eriarvoiseen asemaan. Suora hankintojen käsittelykielto koskee nimittäin ainoastaan fysioterapian tarpeessa olevia asiakkaita. Muissa Kelan kuntoutusmuodoissa, kuten toiminta-, puhe, ja psykoterapiassa ei tällaista yleistä suora hankintakieltoa ole havaittu.

Lisäksi Kela on erikseen ilmoittanut suora hankintaa pyytäneille asiakkailla, että näillä ei ole valitusoikeutta heidän suora hankintahakemukseensa kohdistuvasta päätöksestä. Tämän ilmoituksen kestävyyttä ei ole tietojemme mukaan vielä tuomioistuimissa koeteltu. Kelan on ilmoituksen tueksi

myöhemmin vedonnut vakuutusoikeuden päätökseen Dnro 141/2018/1791, mutta päätöstä ei valitettavasti ole tällä hetkellä kantelijoiden käytettävissä. Lukuisat kuntoutujat ovat kuitenkin valittaneet sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan Kelan menettelystä.

Yhdistysten tietoon on tullut myös joitain tapauksia, joissa Kela on antanut suorahankintapyyntöihin harkitun vastauksen. Tällöin Kela on arvioinut sen, olisiko palveluntuottajan vaihtaminen asiakkaan kannalta kohtuutonta ja epätarkoituksenmukaista. Tämän arvion pohjalta Kela on joko hyväksynyt suorahankintapyyntönsä tai hylännyt sen. Oikeusvaltion näkökulmasta tärkeää on, että asiaa on viranomaisten toimesta harkittu. Kategorinen kieltäminen suorahankintahakemusten käsittelylle rikkoo asiakkaiden oikeuksia riittävään terveydenhuoltoon.

Joissain Kelan toimipisteissä suorahankintapyyntöjen kieltäminen on kuitenkin ollut jo joitain kuukausia pääsääntö. Kelan johtoa on pyydetty puuttumaan tähän, mutta toistaiseksi Kelan johto on kieltänyt ongelman olemassaolon, eikä ole siten edes pyrkinyt korjaamaan tilannetta.

Mikäli eduskunnan oikeusasiamies toivoo suorahankintapyyntöjen käsittelemättä jättämiseen liittyen tähän kanteluun sisältymätöntä lisämateriaalia, ovat kantelun tehneet yhdistykset valmiita toimittamaan sitä.

## **2. Kilpailutuksen perusteena ollut 1.1.2019 voimaan astunut avoterapioiden palvelukuvaus ei yksinään täytä Kelan kuntoutusetuuksista annetun lain (566/2005) asettamia vaatimuksia erityisasantuntemuksesta**

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 10 § edellyttää, että lain nojalla järjestettyjen terapioiden ja moniammatillisten kuntoutuspalvelujen tulee olla hyvän kuntoutuskäytännön mukaisia sekä perustua erityisasantuntemukseen ja tarpeelliseen yhteistyöhön.

Kelan 1.1.2019 voimaan tullut terapioiden palvelukuvaus toistaa laissa säädetyn, eli sen, että kuntoutuksen tulee perustua erityisasantuntemukseen. Palvelukuvaus ei kuitenkaan määrittele sitä mitä erityisasantuntemus on tai miten se todennetaan. Kela ei määritellyt tai kysynyt erityisasantuntemusta myöskään vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen terapiapalveluita koskevassa keväällä 2018 järjestetyssä kilpailutuksessa.

Kela on jättänyt erityisasantuntemuksen etsimisen ja todentamisen asiallisesti ottaen asiakkaiden itsensä varaan. Kela tekee tämän velvoittamalla palveluntuottajia ilmoittamaan verkkosivuillaan muun muassa terapeuttien työkokemuksen ja koulutuksen avulla hankitun erikoistumisen (palvelukuvaus kohta 3.6 Markkinointi).

1.1.2019 voimaan tullut palvelukuvaus ei edellytä terapeutilta minkäänlaista täydennyskoulutusta, eikä se edellytä palveluntuottajalta myöskään tiloja tai edes minkäänlaista välineistöä kuntoutuksen avuksi. Uusittu palvelukuvaus ei siis takaa erityisosaamista tai erityisvälineistöä, eikä siitä sellaisenaan ole käytetyn 20 % laatupisteytyksen korjaajaksi. Aiempi 50-50 -pisteytystapa ei sekään suoraan edellyttänyt erityisasantuntemusta, mutta se palkitsi erityisasantuntemusta parantavan täydennyskoulutuksen, jolloin kuntoutujilla oli käytettävissään nykyistä enemmän erityisasantuntemusta.

Asiakkaat ovat aktiivisesti käyttäneet mahdollisuuttaan valita itselleen sopivan ja asiakkaan ongelmiin erikoistuneen terapeutin. Asiakkaiden valinnanvaraa on kuitenkin nyt päättyneellä kilpailutuksella merkittävästi rajoitettu, sillä monet erikoistuneista terapeuteista eivät 80 % hintaan painottuneen kilpailutuksen vuoksi pärjänneet nyt tehdyissä hankinnoissa.

## 2.1 Kela ei tunnistanut lain edellyttämää erityisasiantuntemusta keväällä 2018 hankkimassaan kuntoutuksessa - lapset ja nuoret ovat tästä ilmeisin esimerkki

Kun Kela ei pisteyttänyt tai muutoinkaan edellyttänyt palveluntuottajilta erityisasiantuntemusta, on Kela edellä mainitulla tavalla jättänyt lakisääteisesti sen järjestämisvastuulle kuuluvan erityisosaamisen tunnistamisen asiakkaiden itsensä varaan. Viime vuonna päättyneessä vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen kilpailutuksessa erityisosaaminen on asiakkaidenkin mielestä jäänyt monin paikoin puutteelliseksi. Selvimmin tämä ilmeni lasten ja nuorten terapioissa, mutta ongelma on analoginen kaikkiin muihin erityisryhmiin erikoistuneiden terapeuttien osaamisen suhteen. Kelan vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen alalla tällaisia terapiakohtaisia erityisryhmiä on yli 30 000 kuntoutujan joukossa paljon. Lapset ja nuoret ovat vain yksi iso erityisryhmä.

Kela päätti suorittaa lasten ja nuorten erityisosaamisen turvaamiseksi täydennyshankinnan. Täydennyshankinnan kilpailutuskierron päätyttyä tammikuun lopussa 2019. Täydennyshankinnan järjestäminen tarkoittaa sitä, että Kela on tunnistanut lasten ja nuorten erityisosaamisen olemassaolon ja tarpeen. Täydennyshankinta jättää kuitenkin huomioimatta kaiken tämän asiakasryhmän ulkopuolelle kuuluvan erityisosaamista edellyttävän kuntoutuksen. Tämä saattaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, onko heidän tarpeensa mukainen erityisosaaminen tunnistettu vai ei.

Uuden 80/20 -kilpailutuksen taustalla on ollut Aalto-yliopiston kanssa yhteistyössä alkuvuonna 2018 laadittu raportti, joka on loppupäätelmänään kehottanut Kelaa karsimaan kilpailutuksesta ylimääräiset laatuksikomponentit.

Ennen kuin tarpeettomia laatuksikomponentteja karsitaan, olisi laatuksikomponentit ylipäätään tullut tunnistaa. Järjestys on ehdottomasti väärä: Kelan olisi ensin tullut tunnistaa mitä laatuksikomponentteja on käytössä ja vasta sen jälkeen karsittava siitä tarpeettomaksi katsottuja komponentteja. Kela ei ole ilmeisesti ollenkaan ymmärtänyt miten laaja-alainen vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen palveluntuottaja- ja kuntoutujajoukko on.

Järjestys, jossa nyt on toimittu, on johtanut siihen, että käytännössä merkittävä osa koulutukseen ja kokemukseen perustuvista laatuksikomponenteista on karsittu. Nyt osa noista karsituista komponenteista (lähinnä lapsiin ja nuoriin erikoistuminen) on tunnistettu, ja niitä ollaan tuomassa hiljalleen takaisin. Uudet lasten ja nuorten sopimukset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2019, ja ne koskevat fysio- ja toimintaterapiaa.

Kela on järjestänyt vaativan lääkinällisen kuntoutuksen terapioiden lapsille ja nuorille ainakin vuodesta 1991, johon nykyisen kuntoutuslain juuret ulottuvat.

Lähes 30 vuoden lasten ja nuorten kuntoutuksen järjestämiskokemuksesta huolimatta Kela ei ollut tietoinen siitä, minkälaisia kuntoutuspalveluita markkinoilla on oikein lapsille ja nuorille saatavilla. Kun Kela ei ole selvittänyt lasten ja nuorten kuntoutuksen erityistarpeita menneen lähes 30 vuoden aikana, on totuudenvastaista väittää, että nämä erityistarpeet olisi tunnustettu ja huomioitu kuitenkin kaikilla muilla erityisosaamista vaativilla kuntoutuksen aloilla. Kelan tulee huolehtia erityisosaamisen riittävydestä myös muussa vaativassa lääkinällisessä kuntoutuksessa.

Kantelun tehneet yhdistykset ovat kysyneet Kelalta, miten vaativan lääkinällisen kuntoutuksen erityisasantuntemuksesta on huolehdittu. Kela ei ole osannut vastata tähän kysymykseen. Toivomme eduskunnan oikeusasiamiehen tai tämän edustajan kysyvän saman kysymyksen Kelalta.

## Lopuksi

Kaikki edellä mainitut seikat on saatettu kantelun tehneiden yhdistysten toimesta myös kirjallisesti Kelan tietoon. Suorahankintojen ongelmat ja erityisasantuntemuksen puute tuotiin esille myös Kelan johdon ja terapiajärjestöjen tapaamisessa 29.1.2019. Tuolloin Kela ilmoitti, että suorahankintapyynnöt käsitellään asianmukaisesti. Kela ilmoitti samaisessa tapaamisessa myös sen, että erityisasantuntemusta ei kilpailutuksen kriteereistä löydy siitä syystä, että Kela haki kevään 2018 kilpailutuksellaan nimenomaisesti ”yleisfysioterapiaa”, ei erityisasantuntemusta. Tämä on käsityksemme mukaan lainvastaista.

Kantelun laatineet yhdistykset vastaavat tarvittaessa mielellään tätä kantelua koskeviin tiedusteluihin.



**Allekirjoitukset**

Helsingissä 28.2.2019

**Suomen Kuntoutusyritykset ry**

Hanna-Kaisa Järvi  
Toiminnanjohtaja  
hanna-kaisa.jarvi@kuntoutusyritykset.fi  
040 754 7728



Juhani Saarinen  
Lakimies, varatoiminnanjohtaja  
juhani.saarinen@kuntoutusyritykset.fi  
040 723 8928

**Suomen Fysioterapeutit - Finlands Fysioterapeuter ry**

Tiina Mäkinen  
Puheenjohtaja  
Suomen Fysioterapeutit ry  
p. +358 40 5077 382  
tiina.makinen@suomenfysioterapeutit.fi



Jarmo Mäkelä  
Kehittämisasiantuntija ( yrityksasiat )  
Suomen Fysioterapeutit ry  
p. +358 40 8681779  
jarmo.makela@suomenfysioterapeutit.fi

**Toimitetaan tästä kantelusta erillisenä liitteenä:**

Kantelun osiot 3. ja 4., kuntoutujien kantelut suorahankinnasta ja erityisasiantuntemuksesta

**Muut liitteet:**

Samat kuin kantelun osioissa 3. ja 4.