

16.6.2022

EOAK/4723/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

TUTKIMUSKULUJEN KORVAAMINEN

1 KANTELU

X yhtiö (jäljempänä myös yhtiö) arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) linjausta korvauksien myöntämisessä erikoislääkärin määräämien silmätutkimusten korvaamisessa. Yhtiö on viitannut kantelussaan Kelalle laatimaansa hallintokanteluun ja Kelan siihen 3.3.2021 antamaan vastaukseen.

Yhtiö ilmoitti toimivansa muun muassa silmälääketieteen alalla tuottaen esimerkiksi silmien näkökenttätutkimuksia. Yhtiön mukaan nämä tutkimukset kuuluvat erikoislääkärin määrääminä sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n mukaan Kelan korvattaviin. Yhtiön mukaan korvauskäytäntö on ollutkin selvää aina toissa vuoteen saakka, jolloin Kelan korvauskäytäntö muuttui sen näkemyksen mukaan vaihtelevaksi.

2 SELVITYS

Kela oli hallintokanteluun antamassaan ratkaisussa ilmoittanut, että silmätutkimukset korvataan, jos tutkimuksen suorittajalla on lupa tuottaa terveydenhuollon palveluja ja luvan toimialoihin sisältyvät kyseiset tutkimukset. Lisäksi Kelan mukaan korvattavuus edellyttää, että tutkimuksen suorittajan tulee olla sairausvakuutuslaissa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö.

Yhtiön suorittamissa näkökenttätutkimuksissa tutkimuksen suorittaa käytettävissäni olevan selvityksen mukaan teknikko. Kela oli antamassaan ratkaisussa kiistänyt korvauskäytäntönsä muuttuneen tai vaihdelleen. Kelan mukaan teknikon suorittamaa tutkimusta ei ole missään vaiheessa katsottu sairausvakuutuslain mukaan korvattavaksi.

Yhtiö arvosteli Kelan linjausta erityisesti siinä suhteessa, että Kela on sen mielestä virheellisesti korvannut laissa olevan taikka-sanalla lisäksi.

Sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan lääkärin ja hammaslääkärin määräämä tutkimus- ja hoitotoimenpide korvataan, kun tutkimuksen on suorittanut tai hoidon on antanut tässä laissa tarkoitettu muu terveydenhuollon ammattihenkilö taikka kun toimenpide on tehty yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) tarkoitettussa yksityisen terveydenhuollon toimintayksikössä.

Yhtiö ilmoitti oman ilmoituksensa mukaan yhtiön olevan yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain mukainen hyväksytty palveluiden tuottaja. Kela ei ole hallintokanteluun antamassaan ratkaisussa kiistänyt tätä.

Kelan hallintokanteluun antaman ratkaisun perusteella Kela vaikutti kuitenkin edellyttävän silmätutkimusten korvattavuudelta sitä, että tutkimus olisi tehty laissa tarkoitettussa yksityisen terveydenhuollon yksikössä ja että sen olisi tehnyt laissa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö.

Sairausvakuutuslain säännösten tulkinta kuuluu ensimmäisenä asteena Kelalle, eikä oikeusasiamiehen tehtävänä ole antaa tulkintasuositusta lain säännöksistä. Sen, joka on tyytymätön saamaansa päätökseen, voi hakea siihen muutosta valittamalla.

Yhtiö ei ollut liittänyt kanteluunsa sen asiakkaan Kelalta saamaa hylkäävää päätöstä. Kantelusta ei ilmennyt myöskään se, onko kukaan yhtiön asiakkaista valittanut Kelalta saamastaan hylkäävästä päätöksestä. Kelasta saadun tiedon mukaan ainakin kolme nyt puheena olevassa tutkimuksessa ollutta kantelijayhtiön asiakasta oli valittanut Kelalta saamistaan päätöksistä. Kela oli toimittanut nähtäväkseni sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan heille antamat päätökset. Vakuutusosoikeudesta puhelimitse 17.8.2021 saadun tiedon mukaan päätöksistä ei ole valitettu enää sinne.

Muutoksenhakulautakunta on hylännyt valitukset. Se on ratkaisujensa perusteluissa todennut muun muassa, että ratkaisukäytännössä otetaan huomioon julkisen terveydenhuollon vakiintunut hoitokäytäntö, jonka mukaan näkökenttätutkimuksen tekijän tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilö.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten antamia päätöksiä eikä määrätä etuuksia tai korvauksia maksettavaksi. Sairausvakuutuslain puheena oleva säännös eli SVL 3 luvun 3 § edellyttää sanamuotonsa mukaisesti tutkimuksen korvattavuudelta sitä, että tutkimuksen on tehnyt terveydenhuollon ammattihenkilö tai se on tehty laissa tarkoitettussa yksityisessä terveydenhuollon yksikössä.

Koska Kelan hallintokanteluun antamassa ratkaisussa mainitsema tulkinta ja myös korvauspäätösten perustelu vaikuttivat näiltä osin poikkeavan lain sanamuodosta, pyysin perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten Kelaa toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen linjauksesta silmätutkimusten korvattavuudesta ja erityisesti siitä, että näkökenttätutkimuksen tekijän tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilö eikä riittävää siis ole se, että tutkimus on tehty yksityisen terveydenhuollon yksikössä, jolle on myönnetty lupa sanottujen tutkimusten tekoon. Pyysin Kelaa myös tuomaan esille mahdolliset tiedossaan olevat asiaa koskevat tuomioistuinten linjaukset, joihin muutoksenhakulautakunnan mainitsema vakiintunut ratkaisukäytäntö perustuu. Lopuksi pyysin Kelaa antamaan lausuntonsa asiaan.

Kela antoi 8.9.2021 pyytämäni lausunnon selvityksineen.

Tämän jälkeen Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) antoi asiaan pyynnöstäni 24.11.2021 lausunnon sekä Kela vielä 11.1.2022 lisälausunnon selvityksineen.

Lausunnot selvityksineen ovat tämän ratkaisun liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Kelan lausunto

Kelan korvauslinjauksen mukaan muut kuin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994) määritellyt terveydenhuollon ammattihenkilöt eivät voi suorittaa tai antaa sairausvakuutuksesta korvattavaa tutkimusta tai hoitoa, sillä heillä ei ole oikeutta antaa terveydenhuollon palveluita. Korvauslinjaus perustuu sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momenttiin, jota on Kelan käsityksen mukaan tulkittava yhdessä yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 2 luvun 3 §:n 1 momentin ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston (Valvira) antaman ohjeistuksen kanssa.

Sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ”lääkäriin ja hammaslääkäriin määräämä tutkimus- ja hoitotoimenpide korvataan, kun tutkimuksen on suorittanut tai hoidon on antanut tässä laissa tarkoitettu muu terveydenhuollon ammattihenkilö taikka kun toimenpide on tehty yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) tarkoitettussa yksityisen terveydenhuollon toimintayksikössä”. Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ”palvelujen tuottajalla tulee olla toiminnan edellyttämä, asianmukaisen koulutuksen saanut henkilökunta”.

Valviran 14.12.2020 päivätyn ohjeen ”Ohje yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajille” mukaan ”terveydenhuollon palveluja voivat antaa vain terveydenhuollon ammattihenkilöt”. Kela katsoo, että Valviran ohjetta on tulkittava siten, että yksityisen terveydenhuollon yksikön lukuun palveluja antavien henkilöiden tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

Kelan mukaan on totta, että sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentin sanamuodosta ei suoraan ilmene vaatimusta, jonka mukaan yksityisessä terveydenhuollon yksikössä sairausvakuutuksesta korvattavia tutkimus- tai hoitotoimenpiteitä suorittavan henkilön tulisi olla terveydenhuollon ammattihenkilö. Ottaen huomioon yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 2 luvun 3 §:n 1 momentin ja edellä mainitun Valviran ohjeen Kela kuitenkin katsoo, että sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momenttia on tulkittava siten, että toimenpiteen suorittajan tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilö myös tilanteessa, jossa toimenpide suoritetaan yksityisen terveydenhuollon yksikössä. Kun tutkimus on suoritettu yksityisen terveydenhuollon yksikössä, toimenpiteen suorittajalla tulee olla siten suorittavan toimenpiteen kannalta asianmukainen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa määritelty ammattipätevyys.

Kela katsoo, että kyseessä ei ole sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu yksityisessä terveydenhuollon yksikössä tehty tutkimus tai annettu hoito, jos tutkimus on tehty tai hoito annettu vastoin edellä mainittua yksityisiä terveydenhuollon yksikköjä koskevaa viranomaisohjeistusta. Tutkimus tai hoito voidaan Kelan käsityksen mukaan katsoa sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi yksityisen terveydenhuollon yksikössä annetuksi hoidoksi, kun se on annettu noudattaen yksityisiin terveydenhuollon yksiköihin sovellettavaa lainsäädäntöä ja viranomaisohjeistusta.

Kelan yksityisen terveydenhuollon palveluiden tuottajille 7.4.2021 lähettämän tiedotteen mukaan Kelan tarkennettu linjaus silmätutkimusten korvaamisessa (liite 2) on seuraava:

- Sairausvakuutuksesta korvataan yksityislääkärin määräykseen perustuvasta tutkimuksesta aiheutuvia kustannuksia, jos tutkimus on määrätty sairauden hoidon vuoksi tai mahdollisen sairauden toteamiseksi.
- Silmätutkimuksia, kuten yksityislääkärin määräämä ja tulkitsema näkökenttätutkimus, voidaan korvata suoraan korvausmenettelyllä tai asiakkaan omalla hakemuksella, kun
 - palveluntuottajalla on voimassa oleva lupa terveystalouden tuottamiseen ja luvan toimialoihin sisältyy silmätutkimukset; ja

- lisäksi tutkimuksen tekijän tulee olla sairausvakuutuslaissa tarkoitettu asianmukaisen koulutuksen saanut ammattihenkilö, jolla on voimassa oleva lupa harjoittaa ammattiaan Suomessa; tai
 - tutkimuksen on tehnyt optikko tai optometrismi, ja tutkimus on tehty yksityisen terveydenhuollon toimintayksikössä, jolla on lupaviranomaisen antama lupa tuottaa terveystalvveluja ja luvan toimialoihin sisältyvät silmätutkimukset.
- Jos yksityislääkärin määräykseen perustuvat tutkimukset tekee esimerkiksi optinen myyjä tai teknikko, jolla ei ole sairausvakuutuslaissa tarkoitettua asianmukaista koulutusta tai tutkimuksen tekee itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva optikko, ei tutkimuksia voida korvata sairausvakuutuksesta.

Kelan mukaan teknikko ei ole terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa määritelty terveydenhuollon ammattihenkilö. Kelan käsityksen mukaan Kustannusosakeyhtiö Koivuniemien teknikoiksi nimeämällä henkilöillä ei ole oikeutta antaa terveydenhuollon palveluita, vaikka palvelu olisi annettu yksityisen terveydenhuollon yksikössä. Kela katsoo, että Kustannusosakeyhtiö Koivuniemi ei ole noudattanut edellä mainittua Valviran antamaa ohjeistusta muiden kuin terveydenhuollon ammattihenkilöiden suorittaessa tutkimustoimenpiteitä. Koska tutkimus on suoritettu vastoin edellä mainittua viranomaisohjeistusta, se ei ole Kelan käsityksen mukaan sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu yksityisen terveydenhuollon yksikössä suoritettu toimenpide. Kela katsoo siten, että teknikoksi nimettyjen henkilöiden suorittamat silmätutkimukset eivät ole sairausvakuutuksesta korvattavia.

Kela maksaa sairaanhoitokorvauksia voimassa olevien lakien, säädösten, ohjeiden ja hoitosuosituksen perusteella. Sairausvakuutuslain 2 luvun 2 §:n mukaan vakuutetulla on oikeus saada omavastuuosuuden ylittävältä osalta korvausta tarpeellisista sairaanhoidon kustannuksista. Sairausvakuutuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 50/2004, s. 25) mukaan tarpeellisena hoitona pidetään yleisesti hyväksytyn, hyvän hoitokäytännön mukaista hoitoa. Kela huomioi korvauslinjauksissaan julkisen terveydenhuollon vakiintuneen hoitokäytännön määritellessään harkintavaltansa puitteissa, minkälaista hoitoa voidaan pitää yleisesti hyväksytyn, hyvän hoitokäytännön mukaisena hoitona. Julkisessa terveydenhuollossa silmätutkimusten tekijät ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Kela katsoo siten, että silmätutkimus on tehty yleisesti hyväksytyn, hyvän hoitokäytännön mukaisesti, kun tutkimuksen suorittaja on terveydenhuollon ammattihenkilö.

Kela ilmoittaa, että tulkintalinja teknikon suorittaman tutkimuksen korvattavuudesta ei ole muuttunut tai vaihdellut. Se pitää tosin mahdollisena, että Kela on maksanut sairaanhoitokorvauksia teknikon suorittamista tutkimuksista.

Mikäli näin on tapahtunut, se on johtunut siitä, että Kelan ratkaisutyössä ei ole ollut tarkempaa tietoa tutkimuksen suorittajan ammattipätevyydestä ja hakemukset on ratkaistu virheellisesti puutteellisen selvityksen perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Kela olisi missään vaiheessa katsonut muun kuin terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaa tutkimusta sairausvakuutuslain perusteella korvattavaksi. Kela ilmoitti lopuksi, että sillä ei ole tiedossa asiaan liittyviä tuomioistuinten linjauksia, joihin muutoksenhakulautakunnan mainitsema vakiintunut ratkaisukäytäntö perustuu.

3.2 Valviran lausunto

Valviran mukaan näkökenttätutkimus (perimetria) kartoittaa ääreisnäön laajuutta ja mahdollisia puutoksia näkökentässä. Näkökentät tutkitaan joko käsikäyttöisen, automaattiperimetrin (näkökentän tutkimuslaite, staattinen mittari, jonka toimintaa ohjaa tietokone) tai sormiperimetrin avulla. Silmälääkäri päättää lähetteessään, millä laitteella tutkimus tehdään. Pyyntöön tulee kirjata haluttu näkökenttälaitte, kentän tyyppi, testausstrategia ja tieto tutkittavan lasikorjauksesta kauas katsoessa.

Automaattiperimetriassa tutkimus tehdään tietokoneavusteisella näkökenttälaitteella, missä tutkittavaa pyydetään katsomaan tutkimuslaitteen puolipallomaisen sisäpinnan keskellä olevaan merkkivaloon otsa ja leuka tuettuna. Tutkiminen tapahtuu asettamalla alkuarvot ja ohjeistamalla tutkittavaa, mutta varsinaisen tutkimuksen laite suorittaa ilman apua. Tutkittava ohjeistetaan ilmoittamaan nappia painamalla nähdessään sattumanvaraisessa suunnassa välähtävän valon. Näkökenttälaitteen tietokoneohjelma piirtää tulosten perusteella kuvan näkökentästä. Tutkimus on täysin kivuton ja kajoamaton.

Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että tässä laissa tarkoitettulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet; järjestämällä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta terveyden- ja sairaanhoidossa; sekä helpottamalla ammatillisesti perusteltua terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaista käyttöä.

Lain 2 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöllä tarkoitetaan henkilöä, joka tämän lain nojalla on saanut ammatinharjoittamisoikeuden (laillistettu ammattihenkilö) tai ammatinharjoittamisluvan (luvan saanut ammattihenkilö); sekä henkilöä, jolla tämän lain nojalla on oikeus käyttää valtioneuvoston asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (nimikesuojattu ammattihenkilö).

Laillistettu, luvan saanut tai nimikesuojattu ammattihenkilö on pykälän 2 momentin mukaan oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä. Nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammatissa voivat toimia muutkin henkilöt, joilla on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito. Tämä ei kuitenkaan estä, jollei laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä, laillistettuja, luvan saaneita tai nimikesuojattuja ammattihenkilöitä koulutuksensa, kokemuksensa ja ammattitaitonsa mukaisesti toimimasta toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveystalvelujen tuottamisen kannalta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön on ammattitoiminnassaan sovellettava yleisesti hyväksytyjä ja kokemuseräisiä perusteltuja menettelytapoja koulutuksensa mukaisesti, jota hänen on pyrittävä jatkuvasti täydentämään. Lain 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 1 §:ssä (1338/2007) todetaan, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeitä ovat apuvälineteknikko, jalkaterapeutti, koulutettu hieroja, kiropraktikko, naprapaatti, osteopaatti, lähihoitaja, psykoterapeutti, sairaalafyysikko, sairaalageneetikko, sairaalakemisti, sairaalamikrobiologi ja sairaalaselubiologi.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki) 2 § 1 momentin 2-kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä. Lain 2 §:n 1 momentin 4-kohdan mukaan terveydenhuollon toimintayksiköllä tarkoitetaan yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) tarkoitettua terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä.

Yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (YTL) säännellään oikeudesta antaa väestölle yksityisesti terveydenhuollon palveluja. Lain 2 §:n mukaan terveydenhuollon palveluilla tarkoitetaan laboratoriotoimintaa, radiologista toimintaa ja muita siihen verrattavia kuvantamis- ja tutkimusmenetelmiä, muita terveydentilan tai sairauden toteamiseksi taikka hoidon määrittelemiseksi tehtäviä tutkimuksia ja toimenpiteitä, fysioterapeuttista toimintaa ja muita suorituskykyä parantavia ja ylläpitäviä toimenpiteitä ja terapiota, työterveyshuoltoa, lääkäri- ja hammaslääkäripalveluja ja muuta terveyden- ja sairaanhoitoa sekä näihin rinnastettavia palveluja, hierontaa ja sairaankuljetuspalveluja.

Lain 4 §:n mukaan palvelujen tuottajalla on oltava lupaviranomaisen myöntämä lupa terveydenhuollon palvelujen antamiseen ja luvasta tulee ilmetä palvelujen tuottajan 2 §:n mukainen palveluala.

Palvelujen tuottajalla tarkoitetaan em. laissa sellaista yksittäistä henkilöä taikka yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai muuta yhteisöä taikka säätiötä, joka ylläpitää terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä, sekä sairaankuljetuspalveluja tarjoavaa itsenäistä ammatinharjoittajaa. YTL 4 §:n mukaan lupa myönnetään hakemuksen perusteella palvelujen tuottajalle, joka täyttää 3 §:ssä esitetyt toimintaedellytykset tiloista ja laitteista sekä toiminnan edellyttämästä, asianmukaisen koulutuksen saaneesta henkilökunnasta. Toiminnan on oltava lääketieteellisesti asianmukaista ja siinä tulee ottaa huomioon potilasturvallisuus. Lain esitöiden (HE 46/1989 vp, s. 16) mukaan lääketieteellinen asianmukaisuus edellyttää, että toiminnassa noudatetaan yleisesti hyväksytyjä lääketieteellisiä menettelytapoja. Toiminnan asianmukaisuus asettaa vaatimuksia henkilökunnan määrälle ja koulutustasolle sekä laitteille ja tiloille. Tilojen ja laitteiden sekä henkilökunnan määrän ja ammattitaidon tulisi lääketieteellisten edellytysten lisäksi täyttää potilasturvallisuuden palvelutoiminnalle asettamat vaatimukset. Potilasturvallisuus edellyttää, että käytettävät laitteet ovat asianmukaisessa kunnossa. Samoin terveydenhuoltohenkilöstöllä tulee olla riittävä koulutus ja kokemus sekä tarvittava ohjaus palvelutoiminnassa käytettävien laitteiden käsittelyyn.

Yksityisestä terveydenhuollosta annetun asetuksen (744/1990) 3 §:n mukaan terveydenhuollon palveluista vastaavan johtajan tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö, jolla, ottaen huomioon toiminnan laajuus ja siinä tarjottavat palvelut, on tehtävän menestykselliseen hoitamiseen soveltuva koulutus ja riittävä käytännön kokemus.

Lääkinnällisistä laitteista annetun lain (719/2021) 31 § 2 momentin mukaan lääkinnällisen laitteen ammatillisella käyttäjällä tarkoitetaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettua terveydenhuollon ammattihenkilöä, joka ammattia harjoittaessaan käyttää lääkinnällistä laitetta tai luovuttaa niitä potilaan käyttöön.

Valviran mukaan yksityisen terveydenhuollon luvasta tulee ilmetä palvelujen tuottajan palveluala. Se katsoo, että silmätutkimukset sisältyvät sekä silmälääkärin vastaanotto toimintaan että optikon toiminnan harjoittamista varten myönnettyyn lupaan. Näitä tutkimuksia ei erikseen merkitä lupaan, vaan myönnetyn palvelualan katsotaan kattavan ne tutkimukset, joita ko. terveydenhuollon ammattihenkilö koulutuksensa, kokemuksensa ja osaamisen puitteissa suorittaa. Kyseinen merkitsemistapa on yhtenevä muiden palvelualojen merkitsemiskäytäntöjen kanssa.

Valvira ilmoittaa julkaisseensa joulukuussa 2020 yleisluonteisen ohjeen yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajille. Ohjeen sivulla 3 on Kelan ratkaisussaan viittaama lause: "Terveydenhuollon palveluja voivat antaa vain terveydenhuollon ammattihenkilöt". Lauseella viitataan yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain esitöihin (HE 46/1989 vp, s. 14), jonka mukaan terveydenhuollon palveluilla tarkoitetaan niitä terveyden- ja sairaanhoidon alaan kuuluvia palveluja, joita terveydenhuollon ammattihenkilöstö antaa. Terveydenhuollon ammattihenkilöstöä ovat ne henkilöt, jotka harjoittavat toimintaansa lakiin perustuvan oikeuden nojalla ja joiden ammatin harjoittamista valvoo nykyisin siis Valvira.

Valviran mukaan ohje ei ole oikeudellisesti velvoittava säännös tai lain perusteella annettu määräys, vaan yleisohje yksityisen terveydenhuollon palvelujen antamista koskien. Sitä ei ole tarkoitettu, eikä siinä ole otettu kantaa hoitojen tai toimenpiteiden Kela-korvattavuuteen. Valvira ei ole toimivaltainen ottamaan kantaa Kelan myöntämiin korvauksiin ja niiden perusteisiin tai Kelan sairausvakuutuslakia koskeviin tulkintoihin.

Valviran näkemyksen mukaan lainsäädäntö ei varsinaisesti määrittele (pääosin lääkärin ja hammaslääkärin toimivaltaan kuuluvia tehtäviä koskevia säännöksiä lukuun ottamatta), mitkä toimenpiteet kuuluvat minkäkin terveydenhuollon ammattihenkilön tehtäviksi ja mitä toimenpiteitä voisi tehdä ilman terveydenhuollon ammattihenkilön koulutusta. Lähtökohtana on, että ammattihenkilöt toimivat koulutukseen perustuvan osaamisensa perustella. Työnantajan on arvioitava ja varmistettava työntekijän koulutus, kokemus ja tosiasiallinen osaaminen kuhunkin tehtävään. Tutkimuksen tulkinta, sairauden seuranta, taudinmääritys ja hoidon vaikuttavuuden arviointi ovat lääkärin vastuulla.

Valvontaviranomaisten tehtävänä on terveydenhuollon valvonnassaan valvoa terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja terveydenhuollon organisaatioiden toiminnan asianmukaisuutta. Terveydenhuollon valvonnassa muiden kuin terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminnan valvonta ei kuulu Valviralle eikä aluehallintovirastoille, vaan työnantajalle.

3.3 Kela lisälausunto

Kela toteaa lisälausunnossaan, että vaikka edellä mainittu Valviran ohje ei olekaan oikeudellisesti velvoittava eikä siinä ole otettu kantaa sairaanhoitokorvauksien Kela-korvattavuuteen, on ohje kuitenkin Kelan näkemyksen mukaan täysin pätevä siltä osin, kuka voi antaa terveystalvija yksityisessä terveydenhuollossa.

Kuten Valvira on lausunnossaan todennut, ko. ohjeen lause ”Terveydenhuollon palveluja voivat antaa vain terveydenhuollon ammattihenkilöt” perustuu yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain esitöihin (HE 46/1989 vp, s. 14), jonka mukaan terveydenhuollon palveluilla tarkoitetaan niitä terveyden- ja sairaanhoidon alaan kuuluvia palveluja, joita terveydenhuollon ammattihenkilöstö antaa.

YTL 2 luvun 3 § 1 momentissa edellytetään, että yksityisen terveydenhuollon palvelun tuottajalla tulee olla toiminnan edellyttämä, asianmukaisen koulutuksen saanut henkilökunta. Lain esitöissä edellytetään henkilökunnan määrän ja ammattitaidon täyttävän lääketieteellisten edellytysten lisäksi potilasturvallisuuden palvelutoiminnalle asettamat vaatimukset. Potilasturvallisuus edellyttää, että terveydenhuoltohenkilöstöllä tulee olla riittävä koulutus ja kokemus sekä tarvittava ohjaus palvelutoiminnassa käytettävien laitteiden käsittelyyn. Lain esitöissä on todettu edelleen, että toiminnan olisi katsottava täyttävän asianmukaisuuden vaatimus yleensä silloin, kun se vastaa julkisen terveydenhuollon toimintatasoa (HE 46/1989 vp, s. 16). Julkisessa terveydenhuollossa silmätutkimusten tekijät ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

Kelan näkemyksen mukaan näkökenttätutkimuksien toimeenpanijaan soveltuu Valviran lausunnossaan viittaama määritelmä lääkinnällisen laitteen ammattimaisesta käyttäjästä (laki lääkinnällisistä laitteista 719/2021 31 §:n 2 momentti), jolla tarkoitetaan sellaista terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettua terveydenhuollon ammattihenkilöä, joka ammattia harjoittaessaan käyttää lääkinnällistä laitetta.

Valviran viranomaisohjeistusta on katsottu myös voivan käyttää tulkinta-apuna sille, kuka voi suorittaa lääkärin määräämiä terveydenhuollon palveluihin kuuluvia tutkimus- tai hoitotoimenpiteitä yksityisen terveydenhuollon yksikössä, jotta kyseessä voidaan katsoa olevan SVL:n mukaan korvattavaa tarpeellista sairauden hoitoa.

Kelan tulkinnan mukaan SVL 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu ”muu terveydenhuollon ammattihenkilö” viittaa SVL:n 1 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmään, jossa on tyhjentävästi lueteltu ne ammattihenkilöt, jotka voivat antaa lääkärin määräämänä tutkimusta tai hoitoa laillistettuina ammattihenkilöinä. SVL 3:3.1 sanamuoto ”taikka kun toimenpide on tehty yksityisen terveydenhuollon toimintayksikössä” taas viittaa Kelan käsityksen mukaan siihen, että yksityisen terveydenhuollon yksikössä voi toimia myös muita kuin SVL 1:4.1 2 kohdassa tarkoitettuja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, mutta myös näillä on oltava terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa määritelty ammattipätevyys, jotta heillä on oikeus antaa terveydenhuollon palveluita.

Kela toteaa, viitaten aiempaan lausuntoonsa, että julkisesta sairausvakuutuksesta ei voida korvata kuin tarpeellisesta sairaanhoidosta aiheutuneet kustannukset.

Tarpeellisena hoitona pidetään yleisesti hyväksytyä, hyvän hoitokäytännön mukaista hoitoa (HE 50/2004 vp, s. 25). Kelan käsityksen mukaan myös hyvän hoitokäytännön mukaiseen hoitoon kuuluu vaatimus siitä, että terveydenhuollon palveluihin kuuluvan tutkimus- ja hoitotoimenpiteen suorittajalla on asianmukainen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa määritelty ammattipätevyys.

Kela katsoo, että Valviran antaman lausunto on enemmänkin Kelan korvauslinjaa puoltava eikä siinä ole ilmennyt sellaista syytä, jonka perusteella Kelan olisi tarpeen lähteä muuttamaan korvauslinjaustaan.

3.4 Asian arviointi

Sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella tutkimustoimenpiteen korvattavuus edellyttäisi, että sen olisi tehnyt sairausvakuutuslaissa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö tai että se olisi tehty yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettussa yksityisen terveydenhuollon yksikössä.

Kela on siis kuitenkin tulkinnut säännöstä siten, että tutkimustoimenpiteen tekeminen yksityisen terveydenhuollon yksikössä ei yksistään riitä vaan että toimenpiteen tehneen henkilön tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilö.

Laillisuusvalvonnan kannalta asian arvioimista vaikeuttaa se, että kyse on sairausvakuutuslain säännöksen tulkinnasta, joka Suomessa kuuluu viime kädessä vakuutusosikeudelle. Tiedossani ei kuitenkaan ole, että vakuutusosikeudessa olisi käsitelty ja ratkaistu nyt esillä olevan kaltaista korvauskysymystä. Sen sijaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa on ollut esillä ainakin muutama juuri puheena olevassa yksityisen terveydenhuollon yksikössä tehdyn vastaavan tutkimustoimenpiteen korvaaminen.

Muutoksenhakulautakunta on ratkaissut valitukset yhteneväisesti Kelan linjauksen kanssa. Sen yhdessä ratkaisussaan viittaama vakiintunut korvauskäytäntö ei kuitenkaan käsitykseni mukaan viittaa kuitenkaan vakuutusosikeuden linjaamaan käytäntöön vaan ehkä enemmänkin Kelan ratkaisukäytäntöön.

Kun säännöstä tulkitaan sen sanamuodosta poiketen, tulee tulkitsijan perustella tulkintaansa. Kela onkin selvityksissään perustellut linjaustaan ja asiasta antamaansa ohjeistusta. Kela on viitannut muun muassa hyvään hoitokäytäntöön katsoen silmätutkimuksen tehdyn hyvän hoitokäytännön mukaisesti silloin kun sen on tehnyt terveydenhuollon ammattihenkilö. Kela ilmoittaa myös näkemyksensä, että yhtiö ei ole noudattanut Valviran ohjeistusta muiden kuin terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehdessä tutkimustoimenpiteitä.

Huomioni kiinnittyy siihen, että Kelan lausunnoista on siis pääteltävissä, että Kelan näkemyksen mukaan silmätutkimuksia ei puheena olevassa yhtiössä tehtäisi hyvän hoitokäytännön mukaisesti. Lisäksi Kelan mukaan yhtiö ei myöskään noudata Valviran ohjeistusta. Valvira ei ole kuitenkaan ainakaan lausuntonsa perusteella nähnyt yhtiön toiminnassa Kelan kuvaamaa laiminlyöntiä. Pidän näitä näkemyseroja ongelmallisina.

Kuten edellä totesin, kyseessä olevaan sairausvakuutuslain säännöksen tulkinta kuuluisi viime kädessä vakuutusosastolle eikä laillisuusvalvojana katso voivani ottaa kantaa siihen, miten säännöstä tulisi tulkita.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi nimittäin tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Käsitykseni mukaan puheena olevassa säännöksessä ei kuitenkaan ole tällaista taholtani toimenpiteitä edellyttävää puutetta.

Totean kuitenkin lopuksi, että nähdäkseni Kela on ratkaisulinjauksensa tueksi tulkinnut Valviran ohjetta tavalla, joka ei täysin vastaa sitä, miten Valvira ohjeellaan on tarkoittanut. Katsonkin, että Kelan tulisi vielä yhdessä Valviran kanssa arvioida kyseessä olevaa asetelmaa ja käydä siinä yhteydessä läpi linjaustensa perusteluja. Pyydän Kelaa ilmoittamaan minulle 31.12.2022 mennessä toimenpiteistään asiassa.

Lähetän ratkaisuni tiedoksi myös Valviralle.

Asia ei anna minulle aiheutta muihin toimenpiteisiin.