

19.1.2005

1894/4/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIRHE KUNTOUTUSHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ JA ASUMISTUKIASIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

1

KANTELU

A arvosteli 23.8.2003 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Kannelmäen toimiston ratkaisua kuntoutusasiassaan. A kertoi olleensa kuuro syntymästään saakka. Hän haki Kansaneläkelaitokselta kuntoutusta aloittaakseen kolmivuotisen opiskelun - - -.

Kansaneläkelaitoksen Kannelmäen toimisto kuitenkin hylkäsi hänen hakemuksensa. A kertoi hakeneensa päätökseen muutosta tarkastuslautakunnalta, minkä lisäksi sosiaalityöntekijä oli esittänyt Kansaneläkelaitokselle pyynnön päätöksen muuttamiseksi.

A arvosteli myös Kannelmäen toimiston käsittelyaikoja yleistä asumistukea koskevista asioista pitkiksi. Hän kertoi joutuneensa odottamaan asumistukipäätöstä puoli vuotta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Kuntoutusasian käsittely ja ratkaisu

3.1.1

Kansaneläkelaitoksen selvitys

A jätti koulutusta koskevan kuntoutushakemuksen Kansaneläkelaitokseen 19.12.2002. Hän oli tuolloin ollut masennuksen vuoksi sairauslomalla tutkimusapulaisen työstä 15.4.2002 alkaen. Hakemuksen liitteenä olleiden lääkärinlausuntojen mukaan A:n masennustila oli helpottunut jo huomattavasti joulukuussa 2002, millä perusteella Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri katsoi, ettei se estänyt A:n paluuta kuulovammaiselle sopivaan tutkimusapulaisen työhön. Kannelmäen toimisto hylkäsi hakemuksen päätöksellään 24.3.2003.

A haki päätökseen muutosta tarkastuslautakunnalta . HUS:n Kuulokeskuksen sosiaalityöntekijän pyynnöstä Kannelmäen toimisto hankki asiaan vielä Kansaneläkelaitoksen Etelä-Suomen aluekeskuksen lausunnon. Aluekeskus katsoi 26.8.2003 antamassaan lausunnossa, ettei päätöksen muuttamiseen ollut aiheetta.

Helsingin vakuutuspiiri ilmoittaa selvityksessään, että Kansaneläkelaitos otti A:n asian uudelleen tutkittavaksi hänen oikeusasiamiehelle tekemän kantelun perusteella. Kansaneläkelaitos myönsi A:lle 8.10.2003 antamallaan väliaikaisella päätöksellä kuntoutuksena hänen hakemansa koulutuksen. Toimisto vahvisti päätöksen 10.3.2004 antamallaan päätöksellä.

Piirin selvityksessä todetaan, että Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 2 §:n perusteella koulutusta voidaan tukea joko ammatillisena peruskoulutuksena tai uudelleenkoulutuksena. Ammatillisesta peruskoulutuksesta on kyse silloin, kun aikaisemmin ammattitaidoton henkilö koulutautuu ensimmäiseen ammattiinsa. Uudelleenkoulutusta tuetaan silloin, kun henkilö on tullut sairautensa vuoksi työkyvyttömäksi entiseen ammattikoulutuksella tai pitkäaikaisella työkokemuksella hankkimaansa ammattiin.

Vakuutuspiirin mukaan A:n ammattina ei voida pitää tutkimusapulaisen työtä. Hän oli kirjoittanut ylioppilaaksi vuonna 2001 ja työskennellyt sen jälkeen pikaruokaravintolassa 10 kuukautta sekä aiemmin mainittuna tutkimusapulaisena 27.8.2001 alkaen 15.4.2002 saakka, jolloin hän siis jäi sairauslomalle. A:lla ei siis voida katsoa olevan pitkäaikaisella työkokemuksella hankittua ammattia, vaan hänen hakemuksensa olisi tullut käsitellä ammatillisena peruskoulutuksena, jolloin perusteet koulutuksen korvaamiseen kuntoutuksena ovat olemassa.

Vakuutuspiiri arvostelee selvityksessään Kansaneläkelaitoksen keskushallinnon kuntoutuksesta laatimia etuusohjeita. Piirin mukaan niissä ei ole selostettu edellä kerrottua ammatillisen peruskoulutuksen ja uudelleenkoulutuksen välistä eroa, mikä on saattanut vaikuttaa Kannelmäen toimiston A:n asiassa tekemään arvioon. Selvityksessä todetaan lisäksi, että A:n hakemukseensa liittämässä ammatillista kuntoutusta koskevassa B-lausunnossa oli esitetty vain psykiatrinen diagnoosi eikä siinä ollut mainintaa A:n kuulovammasta, joka tosin selviää toimiston käytössä olleista muista lääkärilausunnoista.

Pyysin etuusohjeiden osalta asiaan lausuntoa myös Kansaneläkelaitoksen keskushallinnolta. Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinja totesi lausunnossaan, että etuusohjeissa on lyhyet määritelmät sekä peruskoulutuksesta että uudelleen- ja jatkokoulutuksesta. Kuntoutuslinjan mielestä ne ovat riittäviä ohjeita toimistoille, joiden tulee kunkin asiakkaan kohdalla ratkaista, mistä koulutuksesta on kyse.

Kuntoutuslinjan mukaan Kannelmäen toimiston olisi tullut vallitsevien etuusohjeiden perusteella ymmärtää, että A:n kohdalla ei voinut olla kyse uudelleenkoulutuksesta.

Kuntoutuslinja toteaa vielä lausunnossaan, että etuusohjeita kehitetään jatkuvasti ja siinä otetaan huomioon toimistojen tarpeet. Ohjeista saatu palaute on lausunnon mukaan ollut pääasiassa myönteistä.

3.1.2

Sovelletut säännökset ja etuusohjeiden sisältö

Asiassa on siis kyse Kansaneläkelaitoksen vajaakuntoisille ammatillisena kuntoutuksena myöntämästä ammatillisesta koulutuksesta. Sovellettava lainkohta on ollut Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 2 § sellaisena kuin se oli voimassa 31.12.2003 saakka. Säännöksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tuli järjestää vakuutetulle, jonka työkyky ja ansiomahdollisuudet olivat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet, tarvittava ammatillinen koulutus.

Säännöksen mukaista vajaakuntoisen ammatillista kuntoutusta ovat Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin 5- kohdan mukaan muun muassa perus-, jatko- ja uudelleen koulutus sairauden, vian tai vamman rajoitukset huomioon ottaen sopivaan ammattiin tai työhön.

Kansaneläkelaitoksen keskushallinnon asiasta syyskuussa 1999 antamien etuusohjeiden mukaan vajaakuntoisten ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on työelämässä pysyminen tai sinne pääseminen. Perusedellytyksenä kuntoutuksen järjestämiselle on työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennainen heikentyminen sairauden, vian tai vamman takia. Ohjeiden mukaan nuorten, jotka eivät ole vielä olleet työelämässä, koulutusta harkittaessa riittää, että sairaus tai vamma aiheuttaa olennaisia rajoituksia ammatin ja työn valinnassa.

Edellä mainitun asetuksen sisältöä käsittelevässä etuusohjeen kohdassa on todettu, että ammatillinen koulutus voi olla perusammattikoulutusta (=ensimmäinen ammatillinen koulutus), uudelleen koulutusta (=koulutus uuteen ammattiin) tai jatkokoulutusta (=yleensä samalla alalla tapahtuvaa ylemmänasteista, laajentavaa tai täydentävää koulutusta).

Vuoden 2004 alusta Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 2 § siis muuttui (28.2.2003/186), mutta nyt puheena olevan asian arvioinnin kannalta säännökseen ei tullut juurikaan muutoksia. Muutosten avulla haluttiin nimittäin lähinnä painottaa ammatillisen kuntoutuksen ensisijaisuutta työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden sekä vähentää Kansaneläkelaitosten ja työeläkelaitosten kuntoutujien välistä tarpeetonta eriarvoisuutta.

3.1.3

Kannelmäen toimiston menettelyn arviointia

Sovellettava lainkohta jättää käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen toimistoille harkintavaltaa. Koulutuksen korvaaminen lainkohdan mukaisena kuntoutuksena on nähdäkseni luonteeltaan sellainen kysymys, ettei sen kattava

yksityiskohtainen sääntely liene mahdollista. Asiassa on nimittäin arvioitava hakijan terveydentilaa, työkykyä ja haetun koulutuksen sopivuutta. Kaikki nämä tekijät saattavat yksittäistapauksissa vaihdella suuresti.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Kannelmäen toimisto menetteli kuitenkin virheellisesti katsoessaan, että A:n kohdalla oli kyse uudelleenkoulutuksesta.

Käsitykseni mukaan toimistolla nimittäin oli asiaa ratkaistessaan tiedossa sekä A:n aiempi työkokemus että hänen kuulovamman, vaikka vakuutuspiirin mukaan hakemuksen liitteenä olevasta lääkärinlausunnosta hänen kuuroutensa ei ilmennytkään. Työkokemus ja kuurous oli kuitenkin mainittu asian käsittelijän asiantuntijalääkärille laatimassa kysymyksessä, joten seikat olivat myös asiantuntijalääkärin tiedossa.

Toimiston olisi kin nähdäkseni tullut A:n terveydentilasta ja työkokemuksesta käytettävissään olleen selvityksen ja asiaa säätelevien oikeusohjeiden perusteella ymmärtää, että A:n kohdalla asiaa on tarkasteltava ammatillisen peruskoulutuksen korvaamisena. A oli hakiessaan koulutuksensa korvaamista Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain mukaisena kuntoutuksena vasta 22-vuotias eikä hänellä ollut työkokemusta ylioppilaaksi tulon jälkeen kuin noin 1,5 vuotta. Mitään ammattia hänellä ei siis voitu katsoa tuolloin olleen.

Selvittäessään asiaa A:n laatiman kantelun johdosta Kansaneläkelaitos huomasi virheen ja asia on nyttemmin siis korjautunut siten, että Kannelmäen toimisto myönsi 8.10.2003 antamallaan päätöksellä A:lle hänen hakemansa kuntoutuksen.

A sai asianmukaisen korvauspäätöksen hakemukseensa vasta 8.10.2003. Hakemuksen käsittely kesti siis hänen kannaltaan kohtuuttoman kauan. Asiassa ei ole tarkempaa selvitystä siitä, aiheuttiko korvauspäätöksen viivästyminen A:lle taloudellisia menetyksiä eikä oikeusasiamiehen tehtäviin muutoinkaan kuulu vahingonkorvausten määrääminen maksettavaksi. Epävarmuutta sekä ylimääräistä huolta ja vaivannäköä päätöksen viivästyminen on hänelle varmasti aiheuttanut: joutuihan hän olemaan koulutuksessa koko kevätlukukauden 2003 ja aloittamaan myös syyslukukauden 2003 ilman varmuutta siitä, korvaako Kansaneläkelaitos hänelle sen kuntoutuksena.

A oli hakenut koulutuksensa korvaamista kuntoutuksena 19.12.2002. Koulutus alkoi jo 7.1.2003 eli varsin pian hakemuksen jättämisestä. Hakijan kannalta olisi luonnollisesti tärkeää, että hän saisi ratkaisun jo ennen koulutuksen alkamista. Tässä tapauksessa Kannelmäen toimistolla oli käytössään hyvin vähän aikaa ratkaista asian ennen A:n koulutuksen alkamista.

Asian käsittely kesti toimistossa neljä kuukautta, sillä toimisto antoi päätöksensä 24.3.2003. Pidän käsittelyaikaa pitkänä. A ei ole kirjoituksessaan kuitenkaan nimenomaisesti puuttunut kuntoutushakemuksensa käsittelyaikaan eikä käsittelyajan syistä ole tältä osin tarkempaa selvitystä. A:n kuntoutushakemuksen

käsittelyaika kuvastaa nähdäkseni hyvin Helsingin vakuutuspiiri n alueella jo muutaman vuoden ajan vallinnutta tilannetta hakemusten käsittelyssä. Hakemusten määrä on alueella kasvanut, mikä on johtanut luonnollisesti käsittelyaikojen pidentymiseen.

Olen ottanut hakemusten käsittelyaikojen kehittymisen Helsingin vakuutuspiirissä omana aloitteenani tutkittavakseni (dnro 2585/2/04) ja pyytänyt Kansaneläkelaitokselta 28.1.2005 selvitystä käsittelyaikojen pidentymiseen johtaneista syistä ja niistä toimenpiteistä, joilla se on pyrkinyt ja pyrkii tulevaisuudessa hakemusten käsittelyaikoja lyhentämään. Tämän vuoksi en tässä yhteydessä katso tarpeelliseksi käsitellä A:n kuntoutushakemuksen käsittelyaikaa enempää.

3.2

Asumistukiasian käsittelyaika

3.2.1

Kansaneläkelaitoksen selvitys

A jätti asumistuen tarkistushakemuksen 24.1.2003. Kannelmäen toimisto jäi odottamaan A:n kuntoutusasian ratkaisua, koska kuntoutus ajalta maksettava kuntoutusraha vaikuttaa asumistukeen. A haki 24.3.2004 samaansa kuntoutuspäätökseen muutosta tarkastuslautakunnalta, joten asumistukeen vaikuttavien tulojen määrän selville saaminen lykkääntyi. Tarkastuslautakunnan useita kuukausia kestävä käsittelyn vuoksi toimisto päätti kuitenkin antaa A:lle väliaikaisen päätöksen. Toimisto antoi päätöksen 4.8.2003. Päätöksen antaminen viivästyi Kansaneläkelaitoksen mukaan jonkin verran normaalista käsittelyajasta kesäajan vuoksi.

3.2.2

Toimiston menettelyn arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännös velvoittaa vironomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Käsittelyn joutuisuus on tärkeää yksilön oikeusturvan kannalta.

Käsitykseni mukaan erityisesti sosiaalivakuutusasioiden käsittelyn tulisi olla joutuisaa. Esimerkiksi asumistuen tarkoituksena on tasoittaa pienituloisten asumiskustannuksia maksamalla tukena osa asumismenoista. Asumistuen määrään vaikuttavat asumiskustannusten lisäksi perhesuhteet, vuositulot ja omaisuuden määrä. Asumistukea maksetaan siis taloudellisesti heikoimmassa asemassa oleville. Tämän vuoksi niitä koskevat hakemukset tulisi käsitykseni mukaan käsitellä mahdollisimman nopeasti.

A:n asumistukihakemuksen käsittely kesti yli kuusi kuukautta. Käytössäni olevien käsittelyaikatilastojen mukaan asumistukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika Helsingin vakuutuspiirissä oli vuonna 2003 hieman alle 40 päivää,

joten A:n asumistukihakemuksen käsittely kesti selvästi kauemmin kuin Helsingin vakuutuspiirissä keskimäärin.

Asumistukihakemusten käsittelyssä alkuvuosi on perinteisesti kiireistä aikaa. Lainsäädännössä tapahtuu usein juuri vuoden alussa muutoksia, joilla on vaikutusta asumistuen määrään. Muutokset aiheuttavat tarvetta asumistukipäätösten tarkistuksiin. Myös hakemusten käsittelyajat ovat alkuvuonna yleensä muita vuodenaikoja jonkin verran pidempiä.

Käsitykseni mukaan Kannelmäen toimiston menettely odottaa A:n kuntoutushakemuksen ratkaisua on ollut perusteltua, sillä toimiston tarkoituksena on nähdäkseni ollut välttää joutuminen mahdollisesti asumistuen takaisinperintämenettelyyn. Sen sijaan siinä vaiheessa, kun A oli kuitenkin hakenut samaansa päätökseen muutosta tarkastuslautakunnalta, olisi toimiston käsitykseni mukaan tullut antaa A:lle välittömästi päätös asumistukiasiaan huolimatta mahdollisesta kuntoutuspäätöksen muuttumisesta ja sen vaikutuksista asumistukeen. A toimitti kuntoutusasiaa koskevan valituskirjelmänsä toimistoon 14.4.2003 eli toimistolta kesti sen jälkeenkin vielä noin 3,5 kuukautta ennen kuin se antoi A:lle väliaikaisen asumistukipäätöksen. Käsitykseni mukaan tätä viivettä hakemuksen käsittelyssä ei voi juurikaan selittää kesälomilla, sillä toimiston olisi nähdäkseni tullut ratkaista asia jo ennen kesälomakauden alkamista.

Totean vielä lopuksi, että Kannelmäen toimisto peri 20.9.2004 antamallaan päätöksellä A:lta takaisin hänelle ajalta 1.12.2002 - 30.6.2004 liikaa maksettua asumistukea. Toimisto oli samana päivänä antanut A:lle myös päätöksen oikeudesta asumistukeen 1.5.2004 alkaen. A:n tekemän valituksen perusteella toimisto tarkisti kuitenkin A:n asumistukea 16.11.2004 antamallaan päätöksellä, missä yhteydessä toimisto ilmoitti käsittelevänsä myös takaisinperintäasian uudelleen ja antavansa siitä uuden erillisen päätöksen. Tuon takaisinperintäasian käsittely on siis edelleen kesken.

4

Yhteenveto ja toimenpiteet

A:n kuntoutushakemuksen ja asumistukihakemuksen käsittely ei siis käsitykseni mukaan edennyt asianmukaisesti. Kannelmäen toimisto menetteli ensinnäkin virheellisesti katsoessaan, että A:n kohdalla oli kyse uudelleenkoulutuksesta. Sen seurauksena A sai asianmukaisen päätöksen hakemukseensa vasta 10 kuukauden kuluttua hakemuksensa jättämisestä. A:n asumistukihakemuksen käsittely kesti toimistossa myös kohtuuttoman kauan.

Tilanne on nyttemmin siis siltä osin korjautunut, että Kansaneläkelaitos korvaa tällä hetkellä A:n koulutusta vajaakuntoisen ammatillisena kuntoutuksena. Toimiston virheet eivät ole nähdäkseni aiheuttaneet A:lle oikeudenmenetyksiä.

Kannelmäen toimiston virheet aiheuttivat A:lle kuitenkin ylimääräistä vaivaa ja tarpeetonta epätietoisuutta. Niiden seurauksena A joutui aloittamaan koulutuksen ilman tietoa siitä, korvaako Kansaneläkelaitos sen kuntoutuksena. Asianmukaisen kuntoutuspäätöksen viivästyminen johti siihen, että toimisto joutui

antamaan A:lle väliaikaisen asumistukipäätöksen, jota toimisto on joutunut muuttamaan kuntoutusratkaisun jälkeen. Jos toimisto olisi antanut A:lle myönteisen kuntoutuspäätöksen heti alun perin, olisi hän ainakin osaksi voinut välttää myös asumistuen takaisinperintäprosessin, joka on Kansaneläkelaitoksessa edelleen vireillä.

Edellä kerrotun perusteella saatan jaksoissa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen Kannelmäen toimiston tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettavaksi.

- - -