

4.3.2002

1974/4/00

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Esittelijä Juha Niemelä**

## **VAIKEAVAMMAISTEN LÄÄKINNÄLLISTÄ KUNTOUTUSTA KOSKEVIEN HAKEMUSTEN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

A, B, C, D ja E arvostelevat 6.9.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimiston menettelyä vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta koskevissa asioissa.

Kantelijat ovat liittäneet kanteluun kuntoutusasioihin liittyviä päätöksiä ja asiakirjoja. Heidän mukaansa Joensuun toimisto ei ole aina myöntänyt kuntoutusta, vaikka hoitava lääkäri on sellaista laatimassaan kuntoutussuunnitelmassa esittänyt. Kantelijoiden mielestä toimiston tulisi antaa kuntoutussuunnitelmien laatijoille tarkat ohjeet suunnitelmien laatimisesta. Toimiston tulisi myös heidän mielestään yksilöidä päätöksensä kansantajuisesti ja selittää lainkohdat. Kuntoutusasiat tulisi käsitellä kokonaisuutena, jossa vammaisen henkilön toimintaedellytysten parantaminen on tärkeintä. Kuntoutuksen hakijalle ei saa kantelijoiden mielestä koskaan syntyä sellaista käsitystä, ettei hän saa hakea kuntoutusta tai muutosta kuntoutusta koskevaan päätökseen.

Kantelijoiden mukaan on joissakin tapauksissa myös kohtuutonta edellyttää vammaiselta vuosittain uutta kuntoutushakemusta. Fysioterapeutin lausunnon pitäisi riittää jatkokuntoutuspäätöksen tekemiseen. Kansaneläkelaitoksen tulisi luottaa enemmän yhteistyökumppaneihinsa eli kuntoutuspalveluiden tuottajiin ja kuntoutussuunnitelmat pitäisi tehdä pidemmäksi kuin yhden vuoden ajaksi. Näin vammaisen välttyisi päätösten odottamiselta ja kantelijoiden mielestä turhat valitusprosessit jäisivät pois. Valitusprosessi kestää kantelijoiden kertoman mukaan niin pitkään, että sinä aikana on tehtävä jo seuraavaa vuotta koskeva kuntoutushakemus.

### **2 SELVITYS**

Kansaneläkelaitoksen terveystoimen ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinja antoi 27.2.2001 lausunnon, jonka liitteenä oli Itä-Suomen aluekeskuksen 5.2.2001 ja Joensuun toimiston 1.2.2001 antama selvitys. Lisäksi Joensuun toimisto antoi pyynnöstäni 16.2.2002 lisäselvityksensä.

---

Kantelijoidenyhteyshenkilönä toiminut A toimitti kanteluun 11.5.2001 päiväämensä lisäkirjoituksen, jossa hän kertoo, että Joensuun toimisto on käsitellyt C:n, E:n ja D:n kuntoutushakemuksia 3-4 kuukautta. Pitkää käsittelyaikaa toimisto on hänen mukaansa perustellut muun muassa kanteluun annettavan lausunnon laatimisella.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta

Suomen perustuslain 109 §:n 1 momentin ja oikeusasiamiehen johtosäännön 1 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Sen sijaan oikeusasiamies ei voi puuttua näiden valvottaviensa ratkaisuihin, jos ne on tehty harkintavallan puitteissa eikä harkintavaltaa ole käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi myöskään kumota tai muuttaa päätöksiä. Lainsäädäntövalta kuuluu puolestaan eduskunnalle eikä oikeusasiamies valvo sen toimintaa. Oikeusasiamies voi kiinnittää eduskunnan huomiota säännöksissä ja määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin ja tehdä esityksiä niiden korjaamiseksi. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan puuttua siihen, miten lainsäädännön aineellista sisältöä tulisi kehittää eikä ottaa kantaa eduskunnan säätämien lakien kohtuullisuuteen.

### 3.2 Asian arviointia

#### 3.2.1 Vaikeavammaisten lääkinnällinen kuntoutus

Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain (610/91) 3 §:n mukaan Kansaneläkelaitos järjestää lääkinnällistä kuntoutusta vaikeavammaisille. Säännöksessä on määritelty kuntoutuksen saamisen edellytykset. Lain 4 §:ssä määritellään muu ammatillinen ja lääkinnällinen kuntoutus, jota Kansaneläkelaitos voi korvata ja järjestää harkinnanvaraisena etuutena vuotuisten määrärahojen puitteissa.

Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinja on lausunnossaan selostanut edellä mainittua lakia sekä myös Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun asetuksen soveltuvia säännöksiä. Lausunnossa on tuotu esiin kuntoutuspäätöksen tekemisessä huomioon otettavia seikkoja.

Lausunnossa todetaan, että kuntoutuspäätös edellyttää kokonaisvaltaista arviota henkilön terveydentilasta. Päätös perustuu toisaalta hoitavan tahon tekemään kuntoutussuunnitelmaan ja toisaalta arvioon vaikeavammaisen lääkinnällisen kuntoutuksen tarpeesta. Kuntoutussuunnitelma ei ole Kansaneläkelaitosta oikeudellisesti sitova, vaan paikallistoimiston on arvioitava, onko haettu kuntoutusjakso tarpeen henkilön työ- tai toimintakyvyn turvaamiseksi ja parantamiseksi. Toimisto voi hankkia myös lisäselvitystä lähettämällä henkilön lisäselvityksiin. Kuntoutuspäätös voi lausunnon mukaan olla myös kuntoutussuunnitelmasta poikkeava. Lausunnossa todetaan lisäksi, että harkinnanvaraista lääkinnällistä kuntoutusta on mahdollista antaa vain sille varatun määrärahan puitteissa. Näistä päätöksistä ei ole myöskään mahdollisuutta hakea muutosta tarkastuslautakunnalta.

Terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinja on lausunnossaan käsitellyt kantelijoille annettuja päätöksiä. Sen käsityksen mukaan päätökset ovat olleet annettujen ohjeiden mukaisia. D:n osalta lausunnossa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että hänelle on myönnetty kuntoutusta kuntoutussuunnitelmasta poikkeavasti. Lausunnon mukaan asiassa ei ole näyttöä siitä, että

Joensuun toimisto olisi ennen päätöksensä tekemistä kuullut D:tä ja kuntoutussuunnitelman laatijatahoa. Hyvä hallintomenettely ja kuntoutuskäytäntö sekä Kansaneläkelaitoksen etuusohjeet olisivat kuitenkin edellyttäneet hänen kuulemistaan. Joensuun toimisto on lisäselvityksessään ilmoittanut, ettei sen asiakirjoista löydy merkintää kuulemisesta. Toimisto on ilmoittanut samalla tähdentäneensä tapahtuneen johdosta kaikille kuntoutuspäätösten tekijöille kuulemisen merkitystä osana hyvää hallintomenettelyä.

Kuntoutussuunnitelman laatiminen on käsitykseni mukaan kokonaisuus, jossa eri kuntoutusmuodot tukevat toisiaan ja muodostavat vaikeavammaisen työ- ja toimintakyvyn turvaamiseen ja parantamiseen tähtäävän suunnitelman. Sen vuoksi suunnitelmaa ei tulisi nähdäkseni muuttaa asiakasta ja koulutussuunnitelman laatijaa kuulematta.

### 3.2.2

#### Perustelut

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Hallintomenettelylain 23 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Lain 24 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimisto on selvityksessään ilmoittanut noudattaneensa kuntoutuspäätösten perustelemisessä tavanomaista käytäntöä. Kaikkien päätöksenteossa mukana olleiden nimiä ei toimiston mukaan päätökseen ole tarpeellista kirjata. Terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinjan mukaan perustelut olisivat voineet olla yksilökohtaisempia. Päätöksen perustelut ovat lausunnon mukaan Kansaneläkelaitoksessa jatkuvan kehittämisen kohteena ja valmisteilla olevassa kuntoutusta koskevassa järjestelmässä on yksilökohtaiseen perustelemiseen kiinnitetty erityistä huomiota.

Useissa aikaisemmissa kanteluratkaisuissani olen kiinnittänyt Kansaneläkelaitoksen huomiota päätöksen perustelemiseen (ks esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000 s. 183-184). Asia on ollut myös esillä Kansaneläkelaitokseen tekemilläni tarkastuskäynneillä, viimeksi joulukuussa 2000.

Kansaneläkelaitoksessa päätösten perusteluihin onkin nähdäkseni kiinnitetty viime vuosina yhä enemmän huomiota, mistä osoituksena myös terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinjan lausunnossaan esittämä kehitystyö. Kansaneläkelaitos on myös marraskuussa 2001 antanut toimistoilleen toimeenpano-ohjeet hallintomenettelylain soveltamisesta etuusasioissa. Ohjeisiin sisältyy myös päätöksen sisältöä ja perusteluja koskeva jakso.

Käsitykseni mukaan vain ratkaisujen yksilöllisellä ja riittävällä perustelemisella voidaan varmistua perusteiden asianmukaisuudesta, ratkaisukäytännön johdonmukaisuudesta ja hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimiston antamien päätösten perustelut ovat nähdäkseni niukat eivätkä ne sisällä kovinkaan paljon yksilöllistä tarkastelua. Tässä suhteessa perusteluja voidaan nähdäkseni arvostella.

Tässä yhteydessä totean lisäksi, että Kansaneläkelaitoksen toimistossa päätöksen antaa ratkaisuoikeudet omaava virkailija, jonka nimissä päätös myös annetaan. Päätös edellyttää usein, kuten esimerkiksi kuntoutusasioissa, Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärin lausuntoa.

Käsitykseni mukaan jokaisella on pääsääntöisesti oikeus saada nähtäväkseen asiantuntijalääkärin hänen asiassaan antama lausunto. Asiakkaalla on myös halutessaan oikeus saada tietoonsa hänen asiaansa käsitelleen asiantuntijalääkärin nimi.

### 3.2.3

#### Käsittelyajat

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Kantelijat ovat kiinnittäneet huomiota valituskäsittelyn pitkään kestoon kuntoutusasioissa. Lisäkirjeessään A on arvostellut myös Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimiston käsittelyaikojen pituutta.

Tarkastuslautakunnan kirjaamosta puhelimitse saamani tiedon mukaan E:llä on ollut kuntoutusasia siellä käsiteltävänä kaksi kertaa ja B:llä kerran. Käsittelyajat ovat olleet noin 7-8 kuukautta. Kanteluun liitetystä Joensuun toimiston päätöksistä selviää, että hakemuksia on käsitelty siellä keskimäärin noin kuukausi. Lisäkirjoituksen liitteenä olevien päätösten kohdalla hakemusten käsittelyajat ovat kuitenkin hieman alle ja hieman yli kolme kuukautta. Hakijoiden tiedusteluun viimeksi mainittujen hakemusten käsittelyn viivästymisestä Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimisto on vastannut kirjeellään 3.4.2001. Kirjeessä vedotaan alkuvuoden työruuhkaan, sairauslomiin ja kantelun aiheuttamaan lausuntojen antamiseen.

Kansaneläkelaitokselta saamieni tilastotietojen mukaan vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta koskevien hakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 43 päivää vuonna 2001. Kantelussa ja sen liitteissä mainitut asiat on pääsääntöisesti käsitelty tämän keskimääräisen ajan kuluessa. Myös tarkastuslautakunnan käsittelyajat mahtuvat käsitykseni mukaan lautakunnan keskimääräisen käsittelyajan puitteisiin.

Mitä tulee hakemusten keskimääräistä pidempään käsittelyaikaan alkuvuonna 2001 totean, että hakemusten määrä saattaa vaihdella vuoden eri aikoina. Kansaneläkelaitoksen toimiston on seurattava hakemusten määrää ja huolehdittava siitä, että sillä on käytössään riittävästi henkilöstöä hakemusten joutuisaan käsittelyyn. Toimiston tulee tarvittaessa siirtää henkilöstöä etuusryhmästä toiseen. Sairauslomalla oleville tulisi hankkia sijaisia mahdollisuuksien mukaan.

Käsittelyajan kannalta olennaista on siis se, että toimistolla on käytössään riittävä määrä henkilökuntaa hakemusten käsittelyyn. Joensuun toimiston esittämällä seikoilla voidaan nähdäkseni osittain perustella hakemusten keskimääräistä pidempää käsittelyaikaa alkuvuodesta 2001. Totean kuitenkin, että asiakkaan tekemään kanteluun annettava selvitys ja lausunto ei käsitykseni mukaan saisi viivästyttää kyseisen asiakkaan samanaikaisesti vireillä olevan etuushakemuksen käsittelyä. Mikäli paikallistoimisto on lähettänyt asiakirjat kantelun johdosta toiselle viranomaiselle, aiheutuu tästä luonnollisesti jonkin verran, joskin nähdäkseni vähäistä, viivästystä. Näin oli ilmeisesti käynyt myös A:n laatimassa lisäkirjeessä mainittujen hakemusten kohdalla.

Myös etuushakemusten käsittelyajat Kansaneläkelaitoksessa ovat olleet kanteluissa useasti esillä (katso esim. toimintakertomus vuodelta 2000 s. 180). Kansaneläkelaitos on myös kiinnittänyt huomiota käsittelyaikoihin ja toimenpiteisiin, joilla käsittelyaikoja voidaan lyhentää. Tämä ilmenee muun muassa oheisessa sosiaali- ja terveysministeri Maija Perhon eduskunnassa esitettyyn kirjalliseen kysymykseen (KK 954/2001 vp) 5.10.2001 antamassa vastauksessa. Ministeri Perho on todennut vastauksessaan lisäksi, että Kansaneläkelaitos on tulosohjauksen siirtymisen

yhteydessä ottanut käyttöön käsittelyaikataulut eri etuusryhmille.

### 3.3

#### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimisto on ratkaissut kantelussa mainitut kuntoutusasiat sille laissa säädetyn harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt sellaisia yleisiä puutteita tai epäkohtia vaikeavammaisten kuntoutushakemusten käsittelyssä, joihin minulla olisi toimivaltani puitteissa syytä puuttua.

Olen kuitenkin edellä todennut, että Joensuun toimiston päätösten perustelut ovat olleet niukat ja yksilöimättömät. Lisäksi toimisto on eräässä tapauksessa laiminlyönyt kuulla kuntoutuksen hakijaa ja kuntoutussuunnitelman laatijaa ennen kuntoutuspäätöksen antamista, vaikka päätös poikkesi suunnitelmasta.

Kansaneläkelaitoksessa on kuitenkin ryhdytty toimenpiteisiin muun muassa perusteluiden kehittämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Lisäksi se on antanut hallintomenettelylain periaatteita koskevat uudet soveltamisohjeet. Joensuun toimisto on puolestaan ilmoittanut korostaneensa käsittelijöille kuulemisen merkitystä.

Näiden toimenpiteiden vuoksi kantelu ei anna minulle aihetta muuhun kuin että saatan edellä mainitut käsitykseni päätösten perustelusta, käsittelyajoista ja kuulemisen merkityksestä sekä Kansaneläkelaitoksen että Kansaneläkelaitoksen Joensuun toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Joensuun toimistolle tiedoksi ja vastaisen varalle huomioon otettavaksi.

---