

27.11.2009

Dnro 2687/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KUNTOUTUSHAKEMUKSEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI / DRÖJSMÅL MED BEHANDLINGEN AV EN REHABILITERINGSANSÖKAN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 20.8.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen menettelyä hänen kuntoutusasiassaan. Kantelija arvosteli sitä, että Kansaneläkelaitos ei hyväksy yksityislääkärin laatimaa kuntoutussuunnitelmaa. Lisäksi hän kertoi lähettäneensä Kansaneläkelaitokselle kuntoutushakemuksensa mukana kopion kuntoutussuunnitelmastaan, koska arveli tarvitsevansa alkuperäistä myöhemmin. Kansaneläkelaitos oli kuitenkin pyytänyt häneltä alkuperäistä suunnitelmaa. Kantelija uskoi Turun MS-neuvolan toimittaneen suunnitelman Kansaneläkelaitokselle ja pyysi Kansaneläkelaitosta etsimään suunnitelman tiedostoistaan.

Kantelijan mukaan edellä mainitut Kansaneläkelaitoksen toimet aiheuttavat vuosittain sen, että häneltä jää ainakin kolme kuukautta käyttämättä kuntoutuspäätöksen mukaisesta kuntoutusajasta.

3 RATKAISU

3.1 Kansaneläkelaitoksen selvitys Kantelijan hakemusten käsittelystä

Tapahtumatiedot

Kansaneläkelaitoksen Turun vakuutuspiirin mukaan vuonna 2006 Kantelijan kuntoutushakemus saapui Kansaneläkelaitokselle 11.5.2006. Laitos antoi hänelle 9.6.2006 päätöksen terapiasta ajalle 1.6.–31.12.2006. Lisäksi Kansaneläkelaitos antoi 29.12.2006 Kantelijalle jatkopäätöksen ajalle 1.1.–31.5.2007.

Vuonna 2007 Kantelija toimitti hakemuksensa Kansaneläkelaitokseen 16.7.2007. Kansaneläkelaitos antoi päätöksen terapiasta 30.7.2007 ajalle 1.6.2007–31.5.2008. Lisäksi se antoi yksilöllisestä kuntoutuksesta päätöksen 8.8.2007.

Vuoden 2008 tapahtumat etenivät Kansaneläkelaitoksen mukaan siten, että Kantelijan hakemus saapui Kansaneläkelaitokseen 30.5.2008. Kansaneläkelaitoksen Turun toimisto pyysi 5.6.2008 postittamallaan kirjeellä Kantelijaa täydentämään hakemustaan kuntoutussuunnitelmalla. Kantelija toi

mitti kopion suunnitelmasta 12.6.2009. Toimisto pyysi 27.6.2008 häntä kuitenkin toimittamaan suunnitelman alkuperäisenä.

Tämän jälkeen suunnitelmaan tuli vielä lisäys 1.7.2008 ennen kuin suunnitelman alkuperäinen kappale saapui Kansaneläkelaitokseen 19.8.2008. Turun toimisto antoi päätöksen kuntoutuksesta ajalle 1.6.2008–31.5.2009 vielä samana päivänä eli 19.8.2008.

Kansaneläkelaitoksen näkemys asiaan

Turun vakuutuspiirin mukaan kuntoutusetuuksien läpimenoaika piirissä vuonna 2008 ajalla tammi-kuu–syyskuu oli 35,4 päivää. Piirin mukaan päätöksen antamista Kantelijan asiassa on osaltaan viivästyttänyt alkuperäisen kuntoutussuunnitelman odottaminen. Piirin tiedossa ei ole, onko suunnitelmasta olemassa kaksi alkuperäiskappaletta, joista toinen olisi toimitettu suoraan Kansaneläkelaitokselle.

Lounais-Suomen aluekeskus on viitannut selvityksessään Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista annetun lain 9 §:n 4 momenttiin. Sen mukaan vaikeavammaisen lääkinnällisen kuntoutuksen tulee perustua kirjalliseen kuntoutussuunnitelmaan. Suunnitelma laaditaan kuntoutujan hoidosta vastaavassa julkisen terveydenhuollon yksikössä kuntoutujan taikka hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa vähintään yhdeksi vuodeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi. Säännöksessä todetaan myös, että kuntoutussuunnitelma toimitetaan maksutta Kansaneläkelaitokselle.

Aluekeskuksen mukaan Kansaneläkelaitos ei voi siis hyväksyä yksityislääkäriin laatimaa kuntoutussuunnitelmaa. Laissa ei sen mukaan kuitenkaan edellytetä, että Kansaneläkelaitokselle olisi toimitettava alkuperäinen suunnitelma. Kun lain mukaan suunnitelma on toimitettava Kansaneläkelaitokselle maksutta, aluekeskuksen mukaan voidaan olettaa, että suunnitelma on tarkoitettu lähetettäväksi alkuperäisenä. Keskus toteaa lisäksi, että suunnitelma voi olla laadittuna B-lääkäriinlausuntolomakkeelle, jotka on toimitettava alkuperäisinä Kansaneläkelaitokselle.

Asiakaspalvelun tueksi laadituissa ohjeissa todetaan, että myös kuntoutussuunnitelma on toimitettava alkuperäisenä. Keskuksen mukaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella myös jäljennös voitaneen hyväksyä, jos ei ole syytä epäillä jäljennöksen identtisyttä alkuperäiseen nähden. Keskuksen mukaan menettely edistäisi käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Aluekeskuksen mukaan Kantelijan kuntoutushakemukset on ratkaistu viivytyksettä vuosina 2006 ja 2007. Sen sijaan vuoden 2008 hakemuksen käsittely ei ole keskuksen mukaan tapahtunut hallinto-laissa edellytetyllä tavalla viivytyksettä.

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto on todennut lausunnossaan muun muassa, että Kansaneläkelaitoksessa laadituissa ohjeissa on pääsääntönä, että lääkärintodistus toimitetaan alkuperäisenä. Ohjeistuksen mukaan kopion toimittaminen voidaan hyväksyä silloin, kun alkuperäisellä lääkärintodistuksella on muu käyttötarkoitus. Näitä ohjeita sovelletaan myös kuntoutusasioihin, sillä suurin osa kuntoutussuunnitelmista on laadittu lääkäriinlausuntolomakkeille.

Osaston mukaan Kantelijan hakemuksen käsittely on tapahtunut hyvän hallinnon ja voimassa olevan ohjeistuksen mukaisesti. Hakemuksen täydentäminen kuntoutussuunnitelmalla on ollut välttämätöntä asian ratkaisemiseksi. Osaston mukaan riittävänä lisäselvityksenä olisi kuitenkin voitu tässä yhtey-

dessä hyväksyä kopiona toimitettu suunnitelma ja näin ollen nopeuttaa päätöksen tekemistä. Kokonaisuuksena arvioiden käsittelyn viivästymisen ei osaston mukaan voida kuitenkaan katsoa johtuneen Kansaneläkelaitoksen menettelystä.

3.2

Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointi

3.2.1

Yksityislääkäriin laatima kuntoutussuunnitelma

Kuten Kansaneläkelaitoksen antamassa selvityksessä todetaan, kuntoutusetuuksista annetun lain 9 §:n 4 momentin mukaan vaikeavammaisen lääkinnällisen kuntoutuksen kuntoutussuunnitelma laaditaan kuntoutujan hoidosta vastaavassa julkisen terveydenhuollon yksikössä. Kansaneläkelaitos on nähdäkseni toiminut lainmukaisesti, kun se on ilmoittanut, että yksityislääkäriin laatimaa suunnitelmaa ei hyväksytä.

3.2.2

Hakemusten viivytyksetön käsittely

Hallintolain 23 §:n mukaan viranomaisen on käsiteltävät asia ilman aiheetonta viivytystä. Säännös turvaa perustuslaissa (21 §) säädettyä oikeutta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Saamani selvityksen perusteella katson, että Kantelijan kuntoutushakemusten käsittely on vuosina 2006 ja 2007 tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä.

Sen sijaan vuoden 2008 hakemuksen käsittely kesti 81 päivää, mikä on kaksi kertaa pidempi kuin Turun vakuutuspiirin ilmoittama kuntoutushakemusten läpimenoajan keskiarvo tuona ajankohtana. Sanotun hakemuksen käsittelyä pidensi alkuperäisen kuntoutussuunnitelman hankkiminen hakemuksen liitteeksi.

Kuntoutussuunnitelma on ollut sinänsä välttämätön hakemuksen ratkaisemiseksi. Lain mukaan suunnitelma on laadittava julkisen terveydenhuollon yksikössä, jonka tulisi toimittaa se maksutta Kansaneläkelaitokselle.

Nyt puheena oleva kuntoutussuunnitelma oli laadittu 8.4.2008 Turun MS-neuvolassa, joka käsitykseni mukaan toimii ostopalveluperiaatteella. Sen toimialueen terveyskeskuksen ja keskussairaala maksavat asiakkaan käynnit sopimuksen mukaan. Turun MS-neuvolaa arvioidaan siten kuten julkisen terveydenhuollon yksikköä kuntoutussuunnitelman laatijana.

Kantelija on Kansaneläkelaitokselle lähettämässään kirjoituksessa todennut, että neuvola olisikin lähettänyt suunnitelman Kansaneläkelaitokselle viimeistään toukokuussa 2008. Kansaneläkelaitos ei siis antamansa selvityksen mukaan ole kuitenkaan saanut suunnitelmaa suoraan Turun MS-neuvolasta. Saamastani selvityksestä ei ilmene, onko suunnitelma esimerkiksi kadonnut matkalla neuvolasta Kansaneläkelaitokseen.

Kantelija toimitti hakemuksensa Kansaneläkelaitokseen toukokuun 2008 lopussa ja jo 12.6.2008 hän toimitti myös sen pyynnöstä kuntoutussuunnitelman. Toimisto pyysi kuitenkin kesäkuun lopussa Kantelijaa toimittamaan kuntoutussuunnitelmaa alkuperäisenä.

Käsitykseni mukaan sanotut suunnitelmat on laadittu nimenomaan Kansaneläkelaitosta ja sen myöntämää laituskuntoutusta ajatellen. Tämän vuoksi hakemuksen vaatiminen alkuperäisenä onkin perusteltu lähtökohta. Käsitykseni mukaan näin pääsääntöisesti myös tapahtuu, kun kuntoutussuunnitelman laatinut yksikkö toimittaa yhden kappaleen suunnitelmaa suoraan Kansaneläkelaitokselle. Nyt puheena olevassa tapauksessa Kansaneläkelaitos ei siis kuitenkaan saanut suunnitelmaa suoraan MS-neuvolasta.

Kansaneläkelaitoksen antamasta selvityksestä ilmenee, että toimistojen asiakaspalvelun tueksi laadituissa ohjeissa mainitaan, että todistus on toimitettava alkuperäisenä. Lisäksi niissä todetaan, että jos asiakas toimittaa kopion, siitä on tehtävä merkintä asiakirjaan ja selvitettävä alkuperäisen todistuksen käyttötarkoitus.

Käsitykseni mukaan Turun vakuutuspiiri onkin toiminut asiassa lähtökohtaisesti sanotun asiakaspalveluohjeen pääsäännön mukaisesti. Kun Kantelija oli kuitenkin jo 1.7.2008 ilmoittanut sähköpostitse, että hän ei alkuperäistä suunnitelmaa toimita syyttäen Kansaneläkelaitosta suunnitelman hukkaamisesta, vakuutuspiirin olisi nähdäkseni tullut ottaa asia ja kopion hyväksyminen jo tuolloin uudelleen arvioitavaksi eikä jäädä odottamaan alkuperäistä suunnitelmaa. Näin menetellen ratkaisun tekeminen asiassa ei olisi siirtynyt nyt tapahtuneella tavalla 1,5 kuukaudella. Käsitykseni mukaan Kantelijan hakemuksen käsittely ei olekaan tältä osin sujunut kaikilta osin ilman aiheetonta viivytystä.

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto on lausunnossaan todennut, että Kantelijan tapauksessa olisi voitu hyväksyä kopio ja näin nopeuttaa asian käsittelyä. Käsitykseni mukaan toimistoilla tulee kuitenkin olla käytössään riittävän selkeä ohjeistus erilaisten tilanteiden varalle. Edellä selostettu ohjeistus kattaa kopioiden osalta kuitenkin ainoastaan sen tilanteen, että alkuperäisellä olisi jokin muu käyttötarkoitus. Mutta esimerkiksi nyt esillä olevan tilanteen kannalta toimistolla ei ole nähdäkseni ollut saatavissa riittävän selkeää toimintaohjetta. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisikin arvioida kysymystä lääkärinlausuntojen ja muiden lääketieteellisten selvitysten esittämisestä alkuperäisinä laajemmin ja ohjeistaa toimistoja nykyistä täsmällisemmin.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Saamani selvityksen perusteella katson, että Kantelijan kuntoutushakemusten käsittely on tapahtunut ilman aiheetonta viivästystä vuosina 2006 ja 2007. Kantelija oli jättänyt vuoden 2007 hakemuksensa Kansaneläkelaitokselle vasta 16.7.2007 eli noin 1,5 kuukautta hakemuksessa tarkoitettujen ajanjakson alkamisen jälkeen.

Vuoden 2008 osalta hän oli toimittanut aikaa 1.6.2008–31.5.2009 koskevan kuntoutushakemuksensa Kansaneläkelaitokselle vasta 30.5.2008 eli vain kaksi päivää ennen kuin hänelle edellisessä päätöksessä myönnetty kuntoutusjakso päättyi. Haettavana ollut kuntoutusjakso olisi siis ehtinyt käynnistyä, vaikka Kansaneläkelaitos olisi käsitellyt hakemuksen sanotun ajankohdan mukaisessa keskimääräisessä käsittelyajassa.

Kuten edellä jaksossa 3.2.2 olen todennut, Kansaneläkelaitoksen Turun vakuutuspiirin menettelyä voidaan kuitenkin arvostella siltä osin kuin se odotti runsaat 1,5 kuukautta alkuperäistä suunnitelmaa. Saatan nämä sanotussa jaksossa esittämäni näkemykset Turun vakuutuspiirin tietoon.

Terveysosaston tietoon saatan käsitykseni kopioiden hyväksymistä koskevan ohjeistuksen epätasällisuudesta nyt esillä olevan tapauksen kannalta. Kehotan osastoa kiinnittämään huomiota sanottuihin ohjeisiin ja tarvittaessa täsmentämään niitä siltä osin kuin kyse on lääketieteellisen selvityksen esittämisestä alkuperäisenä.

Näissä tarkoituksissa lähetän Kansaneläkelaitoksen Turun vakuutuspiirille ja terveysosastolle jäsenenöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kantelijan kuntoutussuunnitelman laatimisesta vastanneelle terveydenhuollon yksikölle.