

27.5.2010

Dnro 278/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TYÖNJAKO KUNTOUTUSASIASSA JA EPÄTARKKA KIELENKÄYTTÖ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 27.1.2009 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen Pieksämäen toimiston menettelyä hänen ammatillista kuntoutusta koskevassa asiassaan. Kantelija kertoi toimiston todenneen ammatillisen kuntoutuksen tarpeen, mutta ohjanneen häntä ottamaan yhteyttä työeläkelaitokseen. Työeläkelaitos oli kuitenkin hylännyt kantelijan hakemuksen ilmoittaen, että asia kuuluu Kansaneläkelaitokselle.

Kansaneläkelaitos on kantelijan mukaan kuitenkin evännyt häneltä kuntoutuksen. Hän ihmettelee lisäksi sitä, että asiaa käsitellyt virkailija on kirjannut kaksi asiassa antamaansa päätöstä samalle päivälle.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot

Kantelija haki 21.2.2008 Kansaneläkelaitokselta auton erityisistuimen hankinnasta aiheutuneiden kustannusten korvaamista kuntoutuksena. Kansaneläkelaitos hylkäsi hakemuksen 5.3.2008 antamallaan ja 6.3.2008 postittamallaan päätöksellä katsoen, että toimenpide kuuluu ensisijaisesti työeläkelaitokselle. Kansaneläkelaitos lähetti samana päivänä kantelijalle kirjeitse ohjeistusta ammatillisen kuntoutuksen hakemiseen ja kuntoutushakemuksen. Tässä kirjeessä Kansaneläkelaitos on todennut aluksi, että ”Teitä koskevista asiakirjoista on käynyt ilmi ammatillisen kuntoutuksen tarve”.

Työeläkelaitos hylkäsi kantelijan hakemuksen 26.5.2008 antamallaan päätöksellä, koska se ei katsonut kantelijalla olevan sellaista sairaudesta, viasta tai vammasta todennäköisesti aiheutuvaa uhkaa, että hän tulisi työkyvyttömäksi. Asia palautui Kansaneläkelaitokselle ja otettiin uudelleen käsitteilyyn 3.6.2008. Kansaneläkelaitos antoi hakemukseen uudelleen hylkäävän päätöksen 21.7.2008 todeten, että kantelijan kuntoutuksen kustannukset eivät kuulu Kansaneläkelaitoksesta korvattavan kuntoutuksen piiriin. Lisäksi päätöksen perusteluissa todetaan, että kantelijalla on selkäkipuja, jotka johtuvat lannerangan pikkunivelien alkavasta kulumasta. Kansaneläkelaitoksen mukaan tästä ei kuitenkaan aiheudu kantelijalle merkittävää työkyvyn heikkenemistä tai toimintakykyrajoitusta.

Kantelija haki istuimen korvaamista uudelleen Tapiolasta, joka kuitenkin hylkäsi hänen hakemuksen-

sa 12.11.2008 antamallaan päätöksellä.

Kantelun tekemisen jälkeen kantelija on vielä 2.2.2009 hakenut istuimen korvaamista Kansaneläkelaitokselta, joka hylkäsi hänen hakemuksensa 5.3.2009 antamallaan päätöksellä samoin perustein kuin edellisen hakemuksen heinäkuussa 2008.

3.2

Kansaneläkelaitoksen selvitykset

Kansaneläkelaitos katsoo, että sen kantelijalle antamat päätökset ovat lainmukaisia.

Laitoksen taholta myönnetään, että kantelijalle asian alkuvaiheessa ohjaustarkoituksessa postitettu kirje on ollut sanamuodoltaan sellainen, että kantelijalle on voinut syntyä ristiriitainen käsitys kuntoutusasian hoitamisesta. Pieksämäen toimiston mukaan asian tuossa käsittelyvaiheessa Kansaneläkelaitoksessa ei ole tehty arvioita ammattihenkilön toimesta kantelijan ammatillisen kuntoutuksen tarpeesta. Vakuutuspiiri on selvityksessään pahoitellut epäselvää viestiä.

Itä-Suomen aluekeskuksen etuuspäällikkö on antamassaan selvityksessä selostanut Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten välistä työnjakoa. Hänen mukaansa kantelijan asian käsittely osoittaa, että siinä esiintyy edelleen epäselvyyttä huolimatta siitä, että asiaa on pyritty selventämään Kansaneläkelaitoksen sisäisellä informaatiolla.

Etuuspäällikön mukaan työnjaon nykyistä selkeämmällä ohjeistuksella Kansaneläkelaitoksen toimiston ei olisi tarvinnut ohjata kantelijaa työeläkelaitoksen puoleen, vaan asia olisi voitu käsitellä vain Kansaneläkelaitoksen kuntoutusasiana. Kantelijan selkävaihoihin myyntimiehen työssä voi tosin kytkeytyä muita ammatillisen kuntoutuksen tarpeita, jotka kuuluvat selkeästi työeläkelaitoksen vastuulle ja joiden arvioimiseksi ohjaus työeläkekuntoutuksen piiriin ei ole ollut etuuspäällikön mukaan virhe.

Etuuspäällikkö on lisäksi todennut, että Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemassa kuntoutuksessa erityisistuin kuuluu harkinnanvaraiseen kuntoutukseen. Laitoksen sisäisillä ohjeilla apuvälineiden myöntäminen on suunnattu ensisijaisesti omaa työtä tekeville yrittäjille. Istuimen ei ole katsottu kuuluvan Kansaneläkelaitoksen vastuulle, kun hakija on työsuhteessa (iso työnantaja) ja alalla istuin liittyy selkeästi työolosuhteiden parantamiseen. Erityisistuin on lisäksi tarkoitettu asiakkaille, joilla on vaikea selkäsairaus.

Etuuspäällikön mukaan Kansaneläkelaitos hylkäsi kantelijan hakemuksen ensin 5.3.2008 katsoen asian kuuluvan työeläkelaitokselle. Kun asiaa on käsitelty toisen kerran, tietojärjestelmä on tarjonnut hakemuspäiväksi valmistelun aloittamispäivää, jota ei ole havaittu muuttua. Etuuspäällikön mukaan kyse ei ole siitä, että hakemuspäivää olisi tahallisesti muutettu. Virheellä ei ole hänen mukaansa ollut vaikutusta asian käsittelyn lopputulokseen.

Etuuspäällikkö on selvityksensä lopuksi todennut, että kantelijan asian käsittely osoittaa, että Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten välisen työnjaon selkeyttä on tarvetta edelleen parantaa. Hänen mukaansa lakisääteisen ammatillisen kuntoutuksen myöntämiskriteerit Kansaneläkelaitoksessa ja toisaalta työeläkelaitoksissa ovat kuitenkin tällä hetkellä vain osittain yhtenevät, joten työeläkelaitoksesta hylkäävän päätöksen saaneet saattavat joutua hakemaan kuntoutusta sen jälkeen Kansaneläkelaitoksesta. Kansaneläkelaitoksen myöntämässä ammatillisessa kuntoutuksessa on työkyvyttömyyden uhkan lisäksi kriteerinä sairaudesta johtuva työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennainen heikkeneminen, mikä puuttuu työeläkekuntoutukselta.

Kansaneläkelaitoksen terveysosasto on lausunnossaan todennut muun muassa, että Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten väliset yhteistyömenettelyt koskevat vain lakisääteistä ammatillistakuntoutusta. Kantelijan asiassa on sen sijaan ollut kyse harkinnanvaraisesta kuntoutuksesta. Osasto on lisäksi todennut, että työeläkelaitoskin on vasta 12.11.2008 päivätyssä kirjeessään todennut, että nyt puheena olevan istuimen korvaaminen ei kuulu työeläkekuntoutuksena tuettaviin toimenpiteisiin työsuhteessa olevalle työntekijälle, joilla on todettu oikeus työeläkekuntoutuksena tuettavaan ammatilliseen kuntoutukseen. Työeläkelaitosten soveltamiskäytäntö on Kansaneläkelaitoksen näkökulmasta ollut epäselvä. Osaston mukaan työeläkelaitosten ja Kansaneläkelaitoksen välistä työnjakoa tulisi jatkossa tarkastella myös harkinnanvaraisena kuntoutuksena myönnettävien apuvälineiden näkökulmasta. Se ilmoittaa täsmentävänsä tarvittaessa etuusohjeitaan tältä osin ja käsittelevänsä asiaa kentän sisäisessä koulutuksessa.

Osastonkin mukaan kantelijalle lähetetty ohjauskirje on ollut sanamuodoltaan epäonnistunut. Kyse ei ole osaston mukaan ollut ammatillisen kuntoutuksen yhteistyömenettelyyn kuuluvasta asiasta, joskaan tältä osin tilanne ei ole ollut sen mukaan yksiselitteinen. Osaston mukaan epäselvissä tapauksissa hakemuksia ei tulisi kuitenkaan tarpeettomasti siirtää, vaan niissä työnjako pitäisi selvittää viranomaisten kesken.

3.3

Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointi

Kansaneläkelaitoksen puolesta annetuissa selvityksissä on käyty läpi yksityiskohtaisesti kantelijan asian käsittelyä ja arvioitu menettelytapoja myös kriittisesti.

Kysymys erityisistuimen korvattavuudesta

Omana käsityksenäni totean aluksi, että Kansaneläkelaitos on kuitenkin käsitykseni mukaan lopulta ratkaissut kantelijan erityisistuimen korvattavuutta koskevan asian sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Tältä osin asia ei anna minulle aiheutta enempään toimenpiteisiin.

Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitoksen työnjako kuntoutusasioissa

Asian käsittelyvaiheista arvioin ensimmäiseksi Kansaneläkelaitoksen menettelyä ohjata kantelijan aluksi hakemaan istuimen korvaamista työeläkelaitokselta. Tältä osin yhdyin pitkälti Kansaneläkelaitoksen terveysosaston näkemyksiin. Luonnollisesti olisi ollut näin jälkikäteen arvioiden parempi, jos Kansaneläkelaitos olisi selvittänyt asiaa kantelijan työeläkelaitoksen kanssa erityisesti laitoksen ja Kansaneläkelaitoksen välisen työnjaon kannalta ennen hakemuksen hylkäämistä ja kantelijan ohjaamista hakemaan korvausta työeläkelaitokselta. Tässä selvittelyssä Kansaneläkelaitos ja työeläkelaitos olisivat voineet arvioida hakemuksen ensisijaista käsittelijää ja näin ollen asiassa olisi voitu välttää hakemuksen edestakaiselta siirtelyltä.

Käsitykseni mukaan nyt puheena ollut asia oli kuitenkin ollut jossakin määrin tulkinnanvarainen eikä asian siirtämistä työeläkelaitokselle voida nähdäkseni pitää suoranaisesti virheellisenä.

Kyse on ollut harkinnanvaraisesta kuntoutuksesta, miltä osin ohjeistusta nyt puheena oleviin tapauksiin ei ole saamani selvityksen mukaan ollut asiaa käsitelleen toimiston käytössä. Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten yhteistyömenettelyt koskevat vain lakisääteistä ammatillista kuntoutusta. Terveysosasto onkin kuitenkin todennut harkitsevansa vastuunjakoa koskevan ohjeistuksen laatimista myös harkinnanvaraisen kuntoutuksen apuvälineiden osalta. Käsitykseni mukaan nyt esillä oleva tapaus osoittaa, että myös harkinnanvaraisen kuntoutuksen osalta toimistoilla olisi hyvä olla tarvittavaa

ohjeistusta, jotta hakemukset voitaisiin käsitellä mahdollisimman oikea-aikaisesti siinä laitoksessa, jolle korvausvastuu ensisijaisesti kuuluu.

Totean lisäksi, että kysymys Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten yhteistyöstä ammatillisessa kuntoutuksessa oli esillä oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio Kansaneläkelaitokseen 7.5.2009 kohdistamalla tarkastuskäynnillä. Tuolloin Kansaneläkelaitoksen edustajat totesivat muun muassa, että käytännön tasolla työnjako Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten välillä ammatillisessa kuntoutuksessa ei ole riittävän selkeä.

Oikeusasiamies Paunio katsoi pitävänsä tärkeänä, että kuntoutusasioissa yhteistyö eri toimijoiden kesken on mahdollisimman sujuvaa. Hän korosti kuntoutusasioissa oikea-aikaisuutta ja piti kohtuuttomana, jos kuntoutusasiakkaat joutuvat vaikeassa tilanteessaan kärsimään siitä, että viranomaistolla yhteistyö ei toimi asianmukaisesti.

Oikeusasiamies ottikin tarkastuksen jälkeen omana aloitteenaan (Dnro 3789/2/09) tutkittavaksi muun muassa ne ongelmat, joita Kansaneläkelaitoksen mukaan liittyy sen ja työeläkelaitosten väliseen työnjakoon. Sanotun oman aloitteen käsittely on kansliassa edelleen kesken.

Ohjauskirjeen sisältö

Hylättyään kantelijan hakemuksen ensimmäisen kerran 5.3.2008, Kansaneläkelaitoksen Pieksämäen toimisto lähetti kantelijalle seuraavana päivänä eli siis 6.3.2008 kirjeen, jolla se ohjasi kantelijaa ottamaan yhteyttä työeläkelaitokseen. Tämä kirje on kuitenkin nähdäkseni ollut sanamuodoltaan epäonnistunut.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Kielen ymmärrettävyyden kannalta on tärkeää, että viranomaisen käyttämät ilmaisut ovat yksiselitteisiä.

Käsitykseni mukaan kantelija on voinut saada ohjauskirjeestä sen virheellisen käsityksen, että Kansaneläkelaitos olisi jo tuossa vaiheessa todennut, että hänellä on ammatillisen kuntoutuksen tarve ja että vastuu kuntoutuksesta kuuluisi työeläkelaitokselle. Kuten Kansaneläkelaitos on selvityksissään todennut, näin ei ole asian laita kuitenkaan ollut. Käsitykseni mukaan kirje ei kaikilta osin täytä hallintolain 9 §:n vaatimusta. Tältä osin korostan sitä, että asiakaskirjeiden laatua ja yksilöllistä täsmällisyyttä tulee pitää jatkuvasti henkilöstön koulutuksessa esillä.

Hakemusten ja päätösten päivääminen

Kantelija on myös arvostellut, että Kansaneläkelaitos päiväsi kaksi päätöstään samalle päivämäärälle toimittaen kantelunsa liitteeksi Kansaneläkelaitoksen 5.3.2008 antaman ja 6.3.2008 postittaman päätöksen sekä 6.3.2008 postittaman ohjauskirjeen, joiden sisältöä on edellä selostettu. Näiltä osin kyse ei siis kuitenkaan ole kahdesta päätöksestä.

Kun kantelija sai myöhemmin työeläkelaitoksesta hylkäävän päätöksen, hän otti 20.5.2008 yhteyttä Kansaneläkelaitokseen. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella hänen kanssaan on tuolloin sovittu, että hän jättää työeläkelaitoksen päätöksen paikallistoimistoon ja asian käsittely aloitetaan hänen aiemman hakemuksensa perusteella.

Sanottu työeläkelaitoksen päätös on saamani selvityksen mukaan saapunut Kansaneläkelaitokseen 29.5.2008. Kantelijan asian käsittely aloitettiin 3.6.2008, mikä on myös kirjautunut päätökseen hakemuspäivämääräksi. Itä-Suomen aluekeskuksen mukaan hakemuspäivämäärää ei ollut tuolloin havait-

tu käydä muuttamassa. Terveysosasto sen sijaan katsoo järjestelmään kirjattujen tietojen ja päätösten päivämäärien olevan asianmukaisia.

Aluekeskus ei ole selvityksessään ilmoittanut, mikä hakemuspäivämääräksi olisi tullut muuttaa. Todennäköisesti keskus tarkoittaa työeläkelaitoksen hylkäävän päätöksen saapumispäivää (29.5.2008), sillä sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän merkinnöissä on kantelijan asian kohdalla maininta, jonka mukaan kantelijan apuvälineasia käynnistettäisiin sanotulla päätöksellä.

Hakemuspäiväksi on siis kuitenkin kirjattu 3.6.2008 eli valmistelun aloittamispäivä. Kun käsitykseni mukaan tässä tapauksessa hakemuspäivämäärällä ei ole kuitenkaan ollut asian käsittelyn ja lopputuloksen kannalta merkitystä, en käsittele sitä tässä yhteydessä enempää. Pidän kuitenkin yleisellä tasolla tärkeänä, että Kansaneläkelaitoksen sisällä vallitsee yhteneväinen käsitys siitä, mikä hakemuspäiväksi nyt puheena olevan kaltaisissa tilanteissa kirjataan. Tämän vuoksi kehotan aluekeskusta ja terveystosastoa käymään asian tältä osin vielä kertaalleen läpi.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.3. esittämäni käsitykset kuntoutusasioiden työnjaon selvittämisestä, asiakaskirjeen ymmärrettävyydestä sekä hakemuspäivän kirjaamisesta Kansaneläkelaitoksen Pieksämäen toimiston, Etelä-Savon vakuutuspiirin, Itä-Suomen aluekeskuksen ja terveystosaston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen päätöksestäni.