

25.3.2009

Dnro 3078/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

KELA laiminlöi kuntoutushakemuksen käsittelyn ilman aiheetonta viivytystä

PÄÄTÖS KANTELUUN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 8.10.2007 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen menettelyä harkinnanvaraista kuntoutusta koskevassa asiassa. Hänen mielestään Kansaneläkelaitoksen 4.9.2007 ja 5.10.2007 antamat harkinnanvaraista psykoterapiaa koskevat päätökset olivat virheellisesti perusteltuja. Kantelija korosti, että hänen hoitosuhteensa oli jo ensimmäistä hakemusta jätettäessä kestänyt kolme kuukautta (helmi-toukokuussa 2007).

Kantelija arvosteli myös ensimmäisen hakemuksensa käsittelyaikaa. Hän kertoi soittaneensa Kansaneläkelaitokselle vuoden 2007 elokuun lopussa, jolloin Kansaneläkelaitoksen toimihenkilö oli ilmoittanut hänelle hänen hakemuksensa unohtuneen "johonkin pinoon" pois aktiivisesta käsittelyprosessista.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään myös yleisesti, onko Kansaneläkelaitoksen ja julkisen sairaanhoidon tavassa käsitellä psykiatrisen sairaanhoidon potilaita korjattavaa.

3

RATKAISU

Katson Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen käsitellä kantelijan sille 3.7.2007 toimittamaa kuntoutusta koskevaa hakemusta hallintolain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota myös huolellisuuteen päätöksen perustelujen oikeellisuudessa.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.1

Asian viivytyksetön käsittely

Lainkohdat

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolaissa on säädetty asian käsittelystä viranomaisessa. Sen 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Käsittelytiedot

Kantelija toimitti hakemuksensa Kansaneläkelaitokselle 2.7.2007. Kansaneläkelaitoksen Myyrmäen toimisto antoi hakemukseen kielteisen päätöksen 4.9.2007. Asian käsittely Kansaneläkelaitoksessa kesti siis kaksi kuukautta ja kaksi päivää.

Menettelyn arviointi

Vantaan vakuutuspiirin ilmoituksen mukaan kuntoutusasioiden läpimenoaika oli ollut piirissä 29,1 päivää vuonna 2007.

Vantaan vakuutuspiirin selvityksen mukaan Kantelijan hakemuksen käsittelyyn tuli ylimääräistä viivettä, koska vuosilomien aiheuttaman ruuhkan vuoksi hakemus tuli käsittelyvuoroon vasta 13.8.2007. Tämän jälkeen hakemus siirtyi vakuutuspiirin selvityksen mukaan odottamaan myöhempää käsittelyä. Kuntoutusryhmä viittasi käsittelyn viivästymisen osalta Vantaan vakuutuspiirin lausuntoon.

Käytössäni olevien tilastotietojen mukaan Kansaneläkelaitoksen vuodelle 2008 asettama valtakunnallinen tavoite kuntoutusasioiden läpimenoajaksi oli 28 päivää.

Kantelijan hakemuksen käsittelyaika oli siis kaksinkertainen Vantaan vakuutuspiirin ilmoittamaan läpimenoaikaan. Vakuutuspiirin selvityksen mukaan vuosilomien aiheuttama ruuhka oli syynä käsittelyn viivymiseen. Selvityksessään vakuutuspiiri ei ole kuitenkaan yksilöinyt tarkemmin tapahtunutta eikä sitä, oliko hakemus mahdollisesti ollut toimihenkilön puhelinkeskustelussa kertomalla tavalla väärässä pinossa.

Saamani selvityksen perusteella Kantelijan hakemuksen käsittelyaika on ollut suhteellisen pitkä. Kun otetaan huomioon asian laatu ja Kansaneläkelaitoksen käsittelyaikatavoitteet sekä se, että asian pitkälle käsittelyajalle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita, tulen siihen johtopäätökseen, että Kansaneläkelaitoksen Vantaan vakuutuspiiri on laiminlyönyt käsitellä Kantelijan hakemusta ilman aiheetonta viivytystä. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee järjestää ratkaisutoimintansa sellaiseksi, että hakemusten viivytyksetön käsittely ei vaarannu myöskään toimihenkilöiden vuosilomien aikana.

3.2

Päätöksien perustelut

Päätös 4.9.2007

Kansaneläkelaitoksen Myyrmäen toimiston päätöksen perusteluiden mukaan psykoterapiaa ei voitu myöntää, koska kantelijalla ei ollut ollut ennen Kansaneläkelaitokselle tehtyä kuntoutushakemusta kolme kuukautta jatkunutta asianmukaista hoitosuhdetta, jota pidetään psykoterapian myöntämisen edellytyksenä. Perusteluiden mukaan Kansaneläkelaitoksen kustantama kuntoutusterapia ei ollut vielä oikea-aikainen. Terapia oli sairaanhoitoon liittyvää hoidollista terapiaa.

Etelä-Suomen aluekeskuksen selvityksen mukaan Kantelijan hakemukseensa liitetystä lääkärinlausunnosta (päivätty 24.5.2007) ilmenee, että Kantelija oli käynyt psykiatrian erikoislääkärin vastaan-

otolla 13.2., 1.3. ja 23.5.2007. Selvityksen mukaan kolmen kuukauden kesto täyttyy ja psykiatrilla käyntien määrää voidaan pitää selvityksen mukaan riittävänä.

Aluekeskuksen selvityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen etuusohjeen mukaan hoidon tulee olla laajempaa kuin vain diagnoosin tekemistä tai lausuntoa varten tehdyt käynnit. Kantelijan kohdalla psykiatrian erikoislääkäri oli lausunnossaan todennut tavanneensa potilasta psykoterapia-arvioinnin merkeissä. Tältä osin hoitosuhdetta ei aluekeskuksen mukaan voitukaan pitää ohjeen tarkoittamana hyvän hoitokäytännön mukaisena. Lisäksi selvityksen mukaan psykiatrian erikoislääkärin 24.5.2007 allekirjoittamassa B-lääkärinlausunnossa hakijan psyykinen status kuvattiin varsin normaaliksi. B-lääkärinlausunnossa eikä myöskään kantelijan omassa hakemuksessa ollut tuotu esille, että oireet haittaisivat kantelijan opiskelua tai työkykyä.

Edellä todetun perusteella en katso Kansaneläkelaitoksen tekemän päätöksen perusteluissa ilmenneen aihetta epäillä harkintavallan ylitystä tai muuta lainvastaista menettelyä.

Päätös 5.10.2007

Kansaneläkelaitoksen Vantaan vakuutuspiirin 5.10.2007 antamassa päätöksessä hylkäämisen syyinä oli mm. se, että "lääkärinlausunnossa esitetty terapian tarpeen ei ole niin suuri, että sitä voitaisiin ohjeiden mukaan korvata tänä vuonna käytettävissä olevalla rahamäärällä".

Etelä-Suomen aluekeskuksen selvityksen mukaan viittaus käytettävissä olevaan määrärahaan ei ole ollut pätevä peruste, koska aluekeskuksen vakuutusalueella ei ole ollut tarpeen hylätä nuorten (16-25 –vuotiaiden) psykoterapiahakemuksia määrärahojen riittämättömyyden vuoksi. Myös kuntoutusryhmä piti lausunnossaan päätöksen perusteluita tältä osin harhaanjohtavina. Sen sijaan kuntoutusryhmä katsoi, että asian ratkaisun kannalta merkityksellisin seikka, eli arvio psykoterapian tarpeesta, oli tehty asianmukaisesti esitetyn lääketieteellisen selvityksen perusteella ja asiantuntijalääkärin kannanottoa oli myös pidettävä etuusohjeissa määriteltyjen linjausten mukaisena. Vantaan vakuutuspiiri ei selvityksessään kiinnittänyt huomiota tehdyn päätöksen perusteluiden mahdolliseen harhaanjohtavuuteen.

Yhdyn aluekeskuksen ja kuntoutusryhmän näkemykseen päätöksen perustelujen harhaanjohtavuudesta siltä osin kuin perusteluissa oli viitattu kyseisenä vuonna käytettävissä olevaan rahamäärään. Tapahtuneen johdosta kiinnitän Vantaan vakuutuspiirin huomiota huolellisuuteen päätöksen perustelujen oikeellisuudessa.

3.3

Kansaneläkelaitoksen ja julkisen terveydenhuollon välinen vastuu

Kansaneläkelaitos on kehottanut kantelijaa kääntymään kotikuntansa mielenterveyspalveluiden järjestämisestä vastaavan yksikön tai Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön puoleen.

Psykiatrisen hoidon ja kuntoutuksen järjestämisvastuu on kunnallisella terveydenhuollolla. Mielenterveyslain 4 §:n mukaan kunnallisen terveydenhuollon on huolehdittava siitä, että mielenterveyspalvelut järjestetään sisällöltään ja laadultaan sellaisiksi kuin kunnassa tai kuntainliiton alueella esiintyvä tarve edellyttää.

Julkisella terveydenhuollolla on siis ensisijainen vastuu mielenterveyspalveluiden järjestämisessä. Kansaneläkelaitoksen kuntoutus- ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) mukainen harkinnanvarainen kuntoutus täydentää kunnille kuuluvaa lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta. Vastuu Kansaneläkelaitoksen korvaamassa kuntoutuksessa olevien potilaiden kokonaishoidosta kuuluu kuitenkin julkiselle terveydenhuollolle.

Kansaneläkelaitoksen harkinnanvaraisen kuntoutuksen edellytyksiä ei ole säädetty laissa vaan Kansaneläkelaitos kohdentaa harkinnanvaraista kuntoutusta oman ohjeistuksensa mukaisesti valtion tulo- ja menoarviossa sille myönnettyjen määrärahojen puitteissa. Tästä johtuu myös se, että harkinnanvaraista kuntoutusta koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta. Kansaneläkelaitos tukee harkinnanvaraisena kuntoutuksena psykoterapiaa 16 - 64 -vuotiaille aikuisille, joiden työkyky tai kyky opiskella on mielenterveydenhäiriön vuoksi uhattuna.

Oheistan kantelijalle tiedoksi peruspalveluministeri Paula Risikon vastauksen kirjalliseen kysymykseen (KK 328/2008 vp), joka koski kuntoutuspsykoterapian muuttamista lakisääteiseksi. Tässä vastauksessa on käsitelty mm. palvelurakennemuutosta, jossa kiinnitetään erityistä huomiota palveluiden saatavuuteen.

Lopuksi ilmoitan, että tulen tekemään Kansaneläkelaitoksen terveysosaston kuntoutusryhmään tarkastuskäynnin 7.5.2009. Aion tällöin ottaa esille mm. Kansaneläkelaitoksen ja julkisen terveydenhuollon yhteistyön toimivuuden kuntoutusasioissa.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 hakemuksen viivytyksettömästä käsittelystä esittämäni käsityksen Vantaan vakuutuspiiriin tietoon. Samalla kiinnitän vakuutuspiiriin huomiota huolellisuuteen päätöksen perusteluissa (kohta 3.2). Tässä tarkoituksessa lähetän vakuutuspiirille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitokselle.