

17.4.2020

EOAK/4280/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

Menettely kuntoutusasiassa

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan A-Vakuutus Oy:n menettelyä hänen kuntoutuksiensa. Kantelijan mukaan yhtiö on menetellyt usean hallintolain säännöksen vastaisesti. Se on vaihtanut kuntoutuksen tuottajaa ilmoittamatta muutoksesta etukäteen. Kantelijan mukaan yhtiö on lisäksi viivytellyt asian käsittelyssä ja kuntoutuskertojen myöntämisessä siten, että kuntoutuksen suunnittelu pitkällä tähtäimellä on ollut mahdotonta. Yhtiö ei ole kantelijan mukaan myöskään neuvonut häntä asiassa riittävästi.

2 SELVITYS

(---)

3 RATKAISU

3.1 A-Vakuutus Oy:n selvitys

A-Vakuutus Oy ilmoittaa antaneensa kantelijalle liikennevahinkoasiassa kuntoutuslain (laki liikennevahinkolain perusteella maksettavasta kuntoutuksesta 27.3.1991/626) mukaisen päätöksen 3.1.2019. Yhtiön mukaan päätöksessä on kerrottu, kuinka paljon kuntoutussuunnitelmassa esitetyistä kuntoutuksista on korvattavaa liikennevahingon seurauksena tarpeellisena kuntoutuksena.

A-Vakuutus Oy:n mukaan se on käyttänyt tässä yhteydessä liikennevakuutuslain 6 a §:n (sovelletaan liikennevakuutuslakia 26.6.1959/2799) mukaista oikeutta maksusitoumuksella valita yksityinen palveluntuottaja. Maksusitoumus on toimitettu palveluntuottajalle 3.1.2019. Yhtiön mukaan kantelijalle ei ole informoitu tässä yhteydessä maksusitoumuksesta ja palveluntuottajan vaihtamisesta vakuutusyhtiön ohjausoikeuden nojalla.

Kantelijalle on informoitu asiasta ensimmäisen kerran 28.1.2019 hänen tiedustellessa maksusitoumuksen tilannetta. Kantelijan kuntoutuspalvelujen saatavuutta ja järjestämistä on tämän jälkeen selvitelty sekä kantelijan että palveluntuottajan kanssa ajalla 28.1.2019–11.2.2019 useita kertoja puhelimitse ja sähköpostin välityksellä.

Yhtiö ilmoittaa lähettäneensä kantelijalle asiasta kuulemiskirjeen 31.1.2019 ja uudelleen korjattuna 11.2.2019. Tämän jälkeen hänelle on annettu korvauspäätös 28.3.2019, jossa on ilmoitettu palveluntuottajan vaihdoksesta.

Kantelijalle on yhtiön mukaan annettu mahdollisuus jatkaa entisellä palveluntuottajalla neuropsykiatrisen kuntoutuksen osalta, kunnes uudella palveluntuottajalla on mahdollisuus järjestää

kuntoutus. Neuropsykologisen kuntoutuksen osalta kantelija on myös voinut jatkaa entisellä palveluntuottajalla, kunnes uuden palveluntuottajan mahdollisuudet järjestää ko. kuntoutus on saatu selvitettyä. Yhtiö on todennut myös, että kantelija ei ole hakenut muutosta edellä mainittuihin kuntoutusta koskeviin päätöksiin.

A-Vakuutus Oy katsoo menetelleensä kuntoutusasian päätösten osalta asianmukaisesti ja viipymättä. Kantelijalle on annettu lain edellyttämät valituskelpoiset päätökset ja päätökset on perusteltu siten kuin liikennevakuutuslain (460/2019) 63 §:ssä säädetään.

Yhtiön mukaan kantelijan informointi palveluntuottajan vaihdoksen osalta ei ole kaikilta osin vastannut hyvälle hallintomenettelylle asetettuja vaatimuksia. Kantelijaa olisi yhtiön toimintamallin mukaisesti tullut informoida maksusitoumuksen antamisesta ja kuntoutuspalvelujen ohjaamisesta uudelle palveluntuottajalle välittömästi maksusitoumuksen yhteydessä sekä varmistaa, että palveluntuottajalla on mahdollisuus tuottaa maksusitoumuksessa mainitut asiakkaalle tarpeelliset kuntoutuspalvelut asianmukaisesti.

Tältä osin yhtiö katsoo, että sen toiminta ei ole vastannut täysin hallintolain 8 §:n mukaista neuvontaa ja informointivelvollisuutta. Palveluntuottajan vaihtumisesta on kantelijaa informoitu viiveellä eikä hänellä ole ollut riittävästi tietoa kuntoutuksen järjestämisestä jatkossa. Yhtiö katsoo kuitenkin tämän jälkeen kuulleensa kantelijaa asianmukaisesti 11.2.2019 ja antaneensa asiassa muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

Yhtiön mukaan kantelijalle on lisäksi kerrottu useita kertoja suullisesti, että hän voi jatkaa kuntoutuspalveluissa entisellä palveluntuottajalla, kunnes palvelujen järjestyminen uudella palveluntuottajalla on selvinnyt tai mahdollista.

Lausuntonaan yhtiö katsoo toimineensa asiassa pääosin hallintolain menettelyjen mukaisesti sekä liikennevakuutuslain ja kuntoutuslain säännösten mukaisesti. Liikennevakuutuslaissa on annettu vakuutusyhtiölle mahdollisuus valita hoitopaikka maksusitoumuksella eikä tämän oikeuden ja yhtiön menettelyn voida katsoa olevan ristiriidassa hallintolain 6 §:n kanssa.

Yhtiö ei myöskään katso toiminensa vastoin hallintolain 7 §:n palveluperiaatetta, sillä yhtiöllä on ilmoituksensa mukaan useita eri palvelukanavia, jonka kautta asiakas voi saada palvelua omassa asiassaan ja kantelijalle on myös aina vastattu tiedusteluihin.

Kantelijan asian käsittely on muilta kuin palveluntarjoajan muutoksen informoinnin osalta ollut yhtiön näkemyksen mukaan viivytyksetöntä ja päätökset on perusteltu asianmukaisesti eikä päätöksissä käytetty kieli ole ollut asiatonta. Maksusitoumusprosessi ei ole tapauksessa mennyt ohjeistuksen ja vakiintuneen toimintamallin mukaisesti, jonka mukaan asiakkaaseen ollaan aina yhteydessä hoitopaikan valintaa koskevilla ohjauksilla. Tältä osin asiakkaan informointi on ollut puutteellista.

Yhtiö ilmoittaa lausuntonsa lopuksi kiinnittävänsä jatkossa erityistä huomiota toimintamallin noudattamiseen ja sen valvontaan. Lisäksi se toteaa parantavansa jatkuvasti yhteistyötoimintamalleja palveluntuottajien kanssa.

3.2 Oikeusohjeet

Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen mukaan asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja vi-

ranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kantelija on vahingoittunut liikennevahingossa vuonna 2000. Hänen korvausasiaansa sovelletaan nyt puheena olevilta osin 31.12.2016 voimaan saakka voimassa ollutta liikennevakuutuslakia (26.6.1959/2799). Sen 6 a §:n mukaan vakuutusyhtiöllä on oikeus maksusitoumuksella valita vahingoittuneen vamman tai sairauden edellyttämä hoitopaikka. Hoitopaikan on oltava sellainen, jossa vahingoittunut saa liikennevahingon aiheuttaman vamman tai sairauden edellyttämän hoidon. Vakuutusyhtiön on viipymättä ilmoitettava antamastaan maksusitoumuksesta vahingoittuneelle tai tämän edunvalvojalle sekä julkisen terveydenhuollon toimintayksikölle, jossa vahingoittunutta hoidetaan.

3.3. Vakuutusyhtiön menettelyn arviointi

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut, niiden hoitaessa julkista tehtävää, noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan muuttaa tai kumota niiden antamia päätöksiä. Sen, joka on tyytymätön saamaansa päätökseen, tulee käyttää hyväkseen säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja. Oikeusasiamies ei voi toimia vaihtoehtona tälle muutoksenhauille.

Käsitykseni mukaan A-Vakuutus Oy on menetellyt laissa säädetyn harkintavaltansa puitteissa vaihtaessaan kantelijan palveluntuottajaa. Yhtiö antoi kantelijalle lopulta maaliskuussa 2019 kuntoutuspäätöksen. Yhtiön mukaan päätös annettiin 28.3.2019. Totean kuitenkin, että sen selvitykseensä liittämän päätöksen ensimmäisellä sivulla päätöspäivämääränä on 15.3.2019. Päätöksen lopussa on mainittu, että päätös on postitettu 28.3.2019.

Kantelija ei ole saamani selvityksen mukaan hakenut muutosta päätökseen eikä hän ole kantelussaan nähdäkseni arvostellut päätöstä myönnetyn kuntoutuksen sisällön osalta.

Yhtiö on päätöksen mukaan antanut kuntouksista maksusitoumukset uudelle palveluntuottajalle. Neuropsykiatrista kuntoutusta uusi palveluntuottaja ei ollut kuitenkaan pystynyt tarjoamaan ja sen osalta kantelija sai jatkaa aiemmalla palveluntuottajalla. Tämän yhtiö oli ilmoittanut kantelijalle jo 11.2.2019 lähettämässään kuulemiskirjeessä. Myönnetyn kuntoutuksen määrän ja järjestämisen osalta asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Totean kuitenkin vielä yhtiön antaman päätöksen osalta sen, että siinä ei ole mainittu lainkaan perustetta palveluntuottajan vaihtamiselle. Käsitykseni mukaan tämä on nimenomaan ollut kantelijan ihmettelyn aihe siitä alkaen, kun hän sai tammikuun lopulla tiedon asiasta. Yhtiö itsekin toteaa kuntoutuspäätöksensä alussa saaneensa kantelijan vastauksen kuulemiskirjeeseen koskien palveluntuottajan vaihtumista. Käsitykseni mukaan yhtiön olisi tullut perustella päätöksessään palveluntuottajan vaihtuminen 31.12.2016 saakka voimassa olleen liikennevakuutuslain 6 a §:n nojalla siten, kuin se on nyt kanteluun antamassaan selvityksessä tehnyt.

Kantelija sai siis tietää palveluntuottajan vaihtumisesta tammikuun 2019 lopulla. Kantelija on kantelunsa liitteessä kuvatuin tavoin saanut tuolloin tietää käsittelijältä, että heitä olisi syksyllä/loppuvuodesta 2018 ohjeistettu toimittamaan maksusitoumukset jatkossa uudelle palveluntuottajalle. Kantelijan asiassa yhtiö on nähdäkseni tehnyt päätöksen palveluntuottajan vaihtumisesta 3.1.2019, jolloin se lähetti uudelle palveluntuottajalle maksusitoumuksen samalla, kun se lähetti kantelijalle kuntoutuspäätöksen. Käsitykseni mukaan yhtiön olisi tullut ilmoittaa kantelijalle palveluntuottajan vaihtumisesta viimeistään tuossa yhteydessä.

Saatuuan tiedon palveluntuottajan vaihtumisesta, tiedusteltuaan itse maksusitoumusta, kantelija oli käynyt yhtiön kanssa sähköpostikeskustelua, ja yhtiö lähetti kantelijalle 31.1.2019 kuulemiskirjeen. Siinä terapiamäärät olivat kuitenkin olleet osin virheelliset ja yhtiö lähetti 11.2. uuden kuulemiskirjeen, ja lopulta siis maaliskuussa edellä mainitun kuntoutuspäätöksen.

Saamani selvityksen perusteella katson edelleen, että A-Vakuutus Oy oli myös laiminlyönyt varmistaa maksusitoumuksen lähettämisen yhteydessä uudelta palveluntuottajalta, että se pystyy se tuottamaan kaikki kantelijan tarvitsemat kuntoutuspalvelut. Nähdäkseni tämä olisi ollut erityisen tärkeää ottaen huomioon sen, että kantelija tarvitsi useita erilaisia kuntoutustoimenpiteitä.

Käsitykseni mukaan yhtiön edellä todetut laiminlyönnit ovat merkinneet sitä, että kantelija on joutunut selvittämään ja selvityttämään kuntoutusasioitaan yhtiöstä. Tämä on nähdäkseni ollut omiaan aiheuttamaan hänelle ylimääräistä vaivaa ja huolta. Saamani selvityksen mukaan katson asian selvittelyn yhtiön kanssa sen jälkeen, kun kantelija oli saanut tietää palveluntuottajan vaihtumisesta, kuitenkin edenneen kohtuullisen ripeästi ja ilman aiheetonta viivytystä ottaen huomioon sen, että yhtiö varasi kantelijalle tilaisuuden oman näkemyksensä esittämiseen.

Edellä toteamani perusteella katson, että A-Vakuutus Oy ei ole onnistunut palvelemaan kantelijaa hänen kuntoutusasiassaan kaikilta osin asianmukaisesti siten kuin hallintolain 7 §:ssä säädetään. Käsitykseni mukaan kantelijan kannalta vakavinta oli laiminlyönti palveluntuottajan vaihtamisen informoinnissa. Nähdäkseni erityisesti pitkään jatkuneissa kuntoutustoimenpiteissä palveluntuottajan vaihtuminen on kuntoutettavalle merkittävä asia.

Kehotankin yhtiötä korostamaan henkilökunnalleen sitä, että palveluntuottajan vaihtumisesta on ilmoitettava kuntoutettavalle viivytyksettä. Kuntoutuksen häiriöttömän jatkumisen turvaamiseksi yhtiön tulee jatkossa myös varmistua ennen palveluntuottajan vaihtamista siitä, että uusi palveluntuottaja pystyy myös tarjoamaan sen kuntoutuspalvelun, jota sille ollaan siirtämässä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset laiminlyönneistä kantelijan kuntoutusasian käsittelyssä ja kuntoutuspäätöksen puutteesta A-Vakuutus Oy:n tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni yhtiölle.