

14.7.2021

EOAK/4628/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen

KELAN MENETTELY ASIAKASPALVELUN JÄRJESTÄMISESSÄ JA KUNTOUTUSASIAN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

- - -

Kantelija arvosteli myös kuntoutushakemuksiensa pitkää käsittelyaikaa sekä sitä, ettei hän ollut saanut koronaepidemian vuoksi tarvitsemaansa kuntoutusta eikä kirjallista vahvistusta siitä, ettei hän 65 vuotta täytettyään voinut saada kuntoutusta koronavirusepidemian purun jälkeen.

- - -

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kela antoi oheisen 1.9.2020 päivätyn lausunnon selvityksineen.

Lisäksi tämän asian ratkaisemista varten oli pyydetty nähtäväksi Kelan 16.3.2020 antama päätös kuntoutuksesta sekä Kelan tietojärjestelmän tulosteet asiakasyhteydenotoista 26.3.2020, 3.6.2020 ja 8.6.2020.

3 RATKAISU

- - -

3.2 Kuntoutushakemusten käsittelyajat

3.2.1 Selvitys

Kelan kuntoutusryhmän selvityksen mukaan kantelija sai harkinnanvaraiseen kuntoutusta koskevaan hakemukseensa (ihosairauksien kuntoutuskurssi) päätöksen alle kuukaudessa (hakemus 10.7.2019, päätös 6.8.2019).

Kantelijan vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen osalta päätöksen antamiseen kului yli kolme kuukautta (hakemus 10.7.2019, päätös 25.10.2019). Selvityksen mukaan käsittelyaikaan vaikutti se, että kantelija toimitti hakemuksen liitteeksi vaaditun kuntoutussuunnitelman vasta 23.10.2019. Kantelijaa oli selvityksen mukaan informoitu tarvittavasta hakemuksen liitteestä runsaan viikon kuluttua hakemuksen saapumisesta.

Selvityksen mukaan kantelijan kuntoutusasia (vaativa lääkinällinen kuntoutus, allasterapia) tuli uudelleen vireille 27.11.2019 saapuneen lääkärinlausunnon/kuntoutussuunnitelman perusteella, jossa kantelijalle suositeltiin edelleen allasterapiaa viitaten 25.10.2019 annettuun hylkäävään päätökseen. Kantelija kiirehti puhelinpalvelun kautta tämän kuntoutushakemuksensa käsittelyä 7.1.2020.

Kuntoutusryhmän selvityksen mukaan Kela pyysi asiantuntijalääkäriltään 14.1.2020 arviota asiakkaan oikeudesta vaativan lääkinällisen kuntoutuksen allasterapiaan. Arvio saatiin seuraavana päivänä.

Asiantuntijalääkärin kannanoton mukaisesti lääkärinlausunnon laatijalle lähetettiin täydennyspyyntö 15.1.2020, jossa hoitavaa tahoa pyydettiin tarkentamaan lausuntoaan 28.1.2020 mennessä. Lääkärinlausunnon täydennys (päivätty 22.1.2020) saapui Kelalle 11.2.2020 määräajan päättymisen jälkeen. Seuraavana päivänä tehtyyn asiantuntijalääkärin arviopyyntöön saatiin arvio 18.2.2020.

Selvityksen mukaan lisätietopyyntö hoitavalta taholta aiheutti viivettä käsittelyyn vajaan neljän viikon verran.

Kantelijaan oltiin puhelimitse yhteydessä 24.2.2020, jolloin hänelle selvityksen mukaan kerrottiin, että Kela myöntää allasterapian ja päätös annetaan sen jälkeen, kun kantelija on ilmoittanut palveluntuottajan nimen.

Kantelija ilmoitti kuntoutuspalvelun tuottajan nimen palvelupisteeseen 13.3.2020 (vajaan 3 viikon päästä) ja hänelle annettiin 16.3.2020 oikaisupäätös allasterapiasta ajalle 1.7.2019-31.5.2020.

Selvityksen mukaan Kelan itsensä asettama 5 viikon tavoitteellinen käsittelyaika ei ollut toteutunut tämän hakemuksen käsittelyssä. Tavoiteajat ovat keskiarvoja, joten osa hakemuksista käsitellään aina jonkin verran tavoiteaikaa nopeammin, osa hitaammin eikä hakemusta aina saada ratkaistua tavoiteajassa. Usein syynä on se, että hakemuksesta puuttuu olennaisia tietoja tai liitteitä. Pyydettyjen lisäselvitysten saamisessa voi olla asiakkaasta tai muusta lisäselvityksiä toimittavasta tahosta johtuvaa viivettä. Hakemusten käsittelyaikaan vaikuttavat myös juhlapyhät, jolloin tosiasiallisia työpäiviä on normaalia vähemmän.

Kelan kuntoutusryhmä pahoitteli kantelijan marraskuussa 2019 vireille tulleen kuntoutushakemuksen käsittelyviivettä Kelan toiminnan osalta ja tästä kantelijalle aiheutunutta harmia.

3.2.2 Arviointi

Totean ensin, että Kelaan 10.7.2019 saapuneiden hakemusten osalta minulla ei ole aihetta epäillä Kelan viivytelleen niiden käsittelyssä.

Kela myöntää, että kantelijan viimeisen kuntoutushakemuksen (27.11.2019 vireille tullut) käsittely oli osin viivästynyt Kelasta johtuvasta syystä. Kaiken kaikkiaan kantelijan hakemuksen käsittely

kesti yli 15 viikkoa (111 päivää). Käsittelyajan kokonaispituuteen vaikuttivat Kelan menettelyn lisäksi myös muut syyt, kuten hoitavan lääkärin lisäselvityksen antamiseen kulunut aika.

Kelan menettelyssä huomioni kiinnittyi erityisesti aikaan ennen kuin kantelijasta laadittu lääkärinlausunto/kuntoutussuunnitelma oli lähetetty Kelan asiantuntijalääkärille arvioitavaksi. Tämä tapahtui vasta 7 viikon kuluttua (juhlapyhistä johtuen 28 työpäivää) hakemuksen vireille tulosta 27.11.2019. Jo tämä aika ylitti Kelan itsensä asettaman viiden viikon tavoitteellisen käsittelyajan. Myös hakemuksen loppuvaiheessa oli lyhyt viive uuden asiantuntijalääkärinarvion saamisen jälkeen, koska kantelijalle oli soitettu ja pyydetty palveluntuottajan nimeä vasta viikon päästä asiantuntijalääkärin arvion jälkeen.

Kelan etuusohjeen valossa Kelassa olisi voitu uuden asiantuntijalääkärin arvion jälkeen tehdä kantelijalle myönteinen päätös jo ennen tietoa palveluntuottajasta. Vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen etuusohjeen mukaan on mahdollista, että tällaisessa tilanteessa terapia myönnetään ja asiakkaalle ilmoitetaan, että päätös voidaan panna toimeen, kun palveluntuottajan nimi saadaan tiedoksi. Tällöin etuuskäsittelijän on seurattava tilannetta ja osaltaan huolehdittava palveluntuottajan löytämisestä ja kuntoutuksen mahdollisimman nopeasta toimeenpanosta.

Saamani selvityksen perusteella katson, että Kela ei ollut osaltaan kyennyt käsittelemään kantelijan kuntoutushakemusta ilman aiheetonta viivytyksiä siten kuin perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 23 §:ssä edellytetään.

Hakemuksen käsittely mahdollisimman ripeästi heti uuden lääkärinlausunnon saapumisen jälkeen oli ollut erityisen tärkeää, koska kantelija oli täyttämässä 65 vuotta toukokuussa 2020 ja tämän jälkeen vastuu hänen kuntoutuksensa järjestämisestä siirtyi kotikunnalle.

3.3 Oikeus kuntoutukseen

3.3.1 Selvitys

Kelan kuntoutusryhmän selvityksen mukaan kantelija oli toivonut kuntoutuspäätökselleen jatkoa 26.3.2020 käydyssä puhelinkeskustelussa, koska koronatilanteen vuoksi kuntoutus ei ollut toteutunut sovituksi. Toive oli kirjattu kantelijan tietoihin Kelassa. Kantelija oli tiedustellut kuntoutukseensa jatkoa uudelleen puhelimitse 3.6.2020.

Selvityksen mukaan kantelijalle oli Kelasta kerrottu, että vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta voidaan myöntää alle 65-vuotiaalle vakuutetulle, eikä tämä edellytys enää täyty. Asiaa oli selvityksen mukaan luvattu vielä selvittää ja kantelijalle oli soitettu 8.6.2020, jolloin hänelle kerrottiin, ettei kuntoutuspäätöstä voida jatkaa pidemmälle ajalle hänen täytettyään 65 vuotta.

Kelan selvityksestä ilmenee, että todettu ikäraja perustuu kuntoutuslakiin.

3.3.2 Arviointi

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Saman lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen muun muassa tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa, että viranomaisen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille (HE 72/2002 vp).

Kelan selvityksen mukaan poikkeustilanteen aikana oli laajennettu mahdollisuutta jättää kaikissa etuuksissa suullinen hakemus.

Käytössäni olevista asiakirjoista, kuten yhteydenottojen kirjauksista 26.3.2020, 3.6.2020 ja 8.6.2020, ei ilmennyt, että kantelija olisi varsinaisesti vaatinut Kelaa tekemään asiassa uuden päätöksen kuultuaan siitä, että hänellä ei ollut 65 vuotta täytettyään oikeutta saada vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta edes sen vuoksi, että hänen kuntoutuksensa oli koronan vuoksi jäänyt toteutumatta.

Toisaalta kaikista hänen kanssaan käydyistä puhelinkeskusteluista ilmeni, että hän oli tyytymätön siihen, että hänen kuntoutuspäätöstään ei ollut jatkettu poikkeusoloista johtuen. Hän oli 8.6.2020 ilmoittanut Kelan asiantuntijalle kuultuaan siitä, että kuntoutuspäätöstä ei jatketa, valittavansa asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle ilmaisen siten olevansa tyytymätön asian lopputulokseen.

Kelan 16.3.2020 antaman päätöksen, jolla allasterapiaa oli myönnetty ajalle 1.7.2019-31.5.2020, perusteluissa todetaan Kelan järjestävän vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta alle 65-vuotiaalle henkilölle. Päätöksen lopussa kohdassa huomautuksia todetaan uudelleen, että ”Kela voi järjestää vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta sen kuukauden loppuun, jolloin täytät 65 vuotta. Tämän jälkeen vastuu kuntoutuksesi järjestämisestä siirtyy kotikunnallesi”. Kyseinen päätös oli tehty samana päivänä, kun Suomen hallitus totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsi koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot.

Jälkeenpäin asiaa arvioitaessa olisi ollut mielestäni kantelijan oikeusturvan toteutumisen ja siten perustuslain 21 §:n näkökulmasta perusteltu menettely, että Kela olisi katsonut kantelijan puhelimitse esittämän vaatimuksen uudeksi hakemukseksi ja antanut hänelle muutoksenhakukelpoisen ratkaisun kuntoutusasiassa huolimatta siitä, että Kelan mielestä laissa esitetty ikäraja ei salli tapauskohtaista harkintaa eikä koronaviruspandemialla siten olisi merkitystä arvioitaessa oikeutta kuntoutukseen. Vähimmillään Kelan olisi tullut menettelyllisen neuvontavelvoitteen puitteissa tiedustella kantelijalta, haluaako hän laittaa asiansa Kelan mahdollistamalla tavalla suullisesti uudelleen vireille.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen kuntoutusasian aiheuttomasta viivästymisestä ja kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen valituskelpoisen päätöksen tekemisestä ja vireillepanoneuvonnan antamisesta Kelan tietoon.

Edellä todetussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.