

14.12.2007

Dnro 906/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

LAITOSKUNTOUTUSTA KOSKEVAN HAKEMUKSEN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 15.3.2006 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen menettelyä äitinsä (A) kuntoutusasiassa. Hän kertoi äitinsä jättäneen laitoskuntoutusta koskevan hakemuksen Kansaneläkelaitokselle elokuussa 2005. Laitos antoi kuitenkin päätöksen hakemukseen vasta puolen vuoden kuluttua eli helmikuussa 2006. Kantelijan mukaan hakemuksen käsittelyn viivästyminen aiheutti sen, että hänen äitinsä ei päässyt keväällä 2006 hakemaansa kuntoutukseen, koska kuntoutuspaikat oli jo täytetty.

3 RATKAISU

3.1 Kansaneläkelaitoksen selvitys

Tapahtumatiedot

Kansaneläkelaitoksen mukaan sen Karjaan toimisto oli antanut A:lle 26.5.2005 päätöksen, jolla se oli myöntänyt hänelle fysioterapiaa ajalle 1.5.2005–30.4.2006. Päätöksessä oli lisäksi todettu, että perusteita laitoskuntoutusjakson myöntämiseen A:lle vuonna 2005 ei ole, koska hän oli ollut jaksolla 11.–31.1.2005. Päätöksessä oli myös todettu, että A:n täytyy uusia hakemus vuoden 2006 alussa, jonka jälkeen Kansaneläkelaitos käsittelee asian uudelleen.

A toimitti kuitenkin hakemuksen laitoskuntoutusjakson myöntämisestä Kansaneläkelaitokselle jo 19.8.2005. Kansaneläkelaitoksessa hänen asiansa siirrettiin odottamaan käsittelyä 31.12.2005 saakka, minkä jälkeen se pystyttiin käsittelemään normaalissa järjestyksessä. Karjaan toimisto antoi päätöksen hakemukseen 23.2.2006. Se myönsi päätöksellään A:lle laitoskuntoutusjakson Invalidisäätiön Käpylän Kuntoutuskeskuksessa.

Kuntoutuskeskus ilmoitti kuitenkin 14.3.2006, että se ei pysty tarjoamaan A:lle laitoskuntoutuspaikkaa kuntoutuspäätöksen voimassaoloaikana (30.4.2006 saakka).

Tämän jälkeen Kansaneläkelaitos antoi asiassa uuden päätöksen 30.3.2006, jossa se totesi, että A:n kuntoutussuunnitelma on voimassa 30.4.2007 saakka.

Näkemykset

Karjaan toimisto on selvityksessään todennut, että toimisto ei informoinut A:ta hakemuksen käsittelyn lykkääntymisestä, koska asian käsittelijä katsoi, että A:ta oli tiedotettu asiasta jo toukokuussa annetussa päätöksessä.

Etelä-Suomen aluekeskus on todennut, että valitettavasti A:n hakemuksen käsittely alkuvuonna 2006 viivästyi Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön työtilanteesta johtuen. Keskus ilmoittaa tulevansa jatkossa kiinnittämään vakuutuspiirien neuvonnassa ja koulutuksessa huomiota huolellisuuteen hakemusten käsittelyssä. Lisäksi se toteaa, että Kansaneläkelaitoksessa parhaillaan käynnissä olevassa asiakaspalveluhankkeen yhteydessä kiinnitetään huomiota asiakkaiden neuvontaan, tiedottamiseen ja asiakaspalveluun.

Terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinja katsoo lausunnossaan, että Karjaan toimisto on menetellyt harkintavaltansa puitteissa jättäessään siirtäessään A:n hakemuksen odottamaan käsittelyä vuodenvaihteeseen 2005–2006. Linjan mukaan toimiston olisi kuitenkin tullut joko hylätä hakemus ennenaikaisena tai ainakin hyvän hallinnon periaatteita noudattaen informoida A:ta hänen hakemuksensa käsittelyn lykkääntymisestä, vaikka lykkäämisen perusteet oli hänelle jo aiemmin annetussa päätöksessä kerrottu.

Kuntoutuslinja on lausunnossaan selostanut myös niitä periaatteita, joita laituskuntoutusjakson ja avoterapioiden myöntämisessä pääsääntöisesti noudatetaan. A:n asia on sen näkemyksen mukaan poikennut yleensä esillä olevista tilanteista siinä, että hän oli hakenut laituskuntoutusjaksoa noin puolen vuoden kuluttua edellisestä jaksosta ja hänellä oli vielä jäljellä fysioterapiapäätöksen mukaista hoitoa yli kahdeksan kuukautta. Kuntoutuslinjan mukaan pääsääntöisesti laituskuntoutusjaksoa ja avoterapioita haetaan yhtä aikaa ja niistä laitoksen saama palaute on yhtenä perusteena uutta laituskuntoutusjaksoa harkittaessa. Karjaan toimisto ei ole kuitenkaan edellyttänyt, että sillä olisi käytössään terapiasta saatu palaute laituskuntoutusjaksosta päätettäessä. Sen sijaan toimisto on kuntoutuslinjan käsityksen mukaan arvioinut, että sillä on vasta noin vuoden päästä edellisen laituskuntoutusjakson päättymisestä mahdollisuudet arvioida uuden kuntoutusjakson tarpeellisuutta.

Kuntoutuslinjan mukaan toimiston olisi tullut joka tapauksessa järjestää työtilanteensa siten, että A:n hakemus olisi käsitelty viipymättä tammikuussa 2006. Linjan käsityksen mukaan uuden päätöksen antaminen 30.3.2006 ei olisi ollut välttämätöntä, sillä kuntoutussuunnitelman voimassaolo on tarpeen kuntoutuspäätöstä tehtäessä, mutta ei enää myönnettyä kuntoutusta annettaessa. Linjan mukaan uuden päätöksen antamiseen kuluneesta 36 päivän ajasta ei ole kuitenkaan aiheutunut A:lle oikeuden menetystä.

Kuntoutuslinja on todennut lisäksi, että asiassa on vaikea arvioida sitä, onko A:n hakemuksen käsittelyn viivästyminen edellä kerrotulla tavalla heikentänyt hänen

kohdallaan kuntoutuksen oikea-aikaisuuden toteutumista. Linjan mukaan Kansaneläkelaitos ei voi suoraan vaikuttaa siihen, milloin myönnetty laitoskuntoutusjakso käytännössä toteutuu.

Kuntoutuslinjan kokonaisarvio asiasta on se, että Karjaan toimisto ei ole tehnyt A:n laitoskuntoutushakemuksen käsittelyssä suoranaisia virheitä. Linjan näkemyksen mukaan asian käsittely ei ole kuitenkaan onnistunut kokonaisuudessaan parhaalla mahdollisella tavalla eikä A:ta ole informoitu riittävästi toimiston tekemistä toimenpiteistä.

3.2

Asian arviointia

3.2.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Asian asianmukainen käsitteleminen pitää sisällään sen, että viranomaisen on noudatettava huolellisuutta käsittelemissään asioissa. Säännöksen toisen momentin mukaan jokaisen oikeus hyvään hallintoon on turvattava lailla.

Hyvään hallintoon kuuluvat palveluperiaate sekä neuvontavelvollisuus, joista säädetään hallintolaissa. Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä siten, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n 1 momentti edellyttää puolestaan, että viranomainen antaa toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolaki sisältää myös nimenomaisen käsittelyn viivytyksettömyyttä korostavan viranomaisille velvoitteita luovan säännöksen, sillä lain 23 §:n mukaan viranomaisen on käsiteltävä asia ilman aiheetonta viivytystä.

3.2.2

Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointia

Kansaneläkelaitos oli 26.5.2005 antamansa fysioterapiapäätöksen yhteydessä ilmoittanut A:lle, että laitoskuntoutusjakson myöntämiseen vuodelle 2005 ei ollut enää perusteita ja että hänen tulisi uusia hakemuksensa vuoden 2006 alussa.

A toimitti kuitenkin hakemuksensa Karjaan toimistoon elokuussa 2005. Toimisto päätti siirtää hakemuksen käsittelyn joulukuuhun 2005. Tarkastelenkin jäljempänä toimiston tämän toimenpiteen vaikutusta asian viivytyksettömyyden käsittelyyn ja kuntoutusjakson toteutumisen aikatauluun.

Hakemuksen käsittelyn siirtäminen

A:n asiassa on siis ollut kyse vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä, josta säädetään Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja

kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa. Lain 10 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen on järjestettävä vaikeavammaiselle hänen toimintakykynsä turvaamiseksi tai parantamiseksi tarpeelliset laitostuntoutusjaksot ja avohoidossa toteutettavat kuntoutusjaksot.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä käy ilmi, että A oli saanut edellä mainittua kuntoutusta jo aiemminkin eikä nytkään ole kyse siitä, etteikö hänellä olisi Kansaneläkelaitoksenkin mukaan oikeutta hakemaansa kuntoutukseen. Kyse on sen sijaan päätöksen antamisen ja myös kuntoutusjakson toteutumisen ajankohdasta.

Käsitykseni mukaan kaikessa kuntoutuksessa on tärkeää kuntoutuksen oikea-aikaisuus. Tässä suhteessa avainasemassa on henkilölle hoitolaitoksessa tai muussa terveydenhuollon yksikössä laadittu suunnitelma kuntoutuksen antamisesta.

A oli siis ollut edellisen kerran laitostuntoutusjaksolla tammikuussa 2005. Käytettävissäni on ollut sanotusta jaksosta laadittu kuntoutusyhteenveto. Siinä on suositeltu jatkotoimenpiteiksi avohoitona tapahtuvan fysioterapian lisäksi muun muassa uutta laitostuntoutusjaksoa vuoden kuluttua. Hoitolaitoksen suosituksen mukainen seuraava laitostuntoutusjakso tuli siis toteuttaa alkuvuodesta 2006.

A:n kohdalla tarpeelliseksi on siis arvioitu yksi laitostuntoutusjakso vuodessa. Jotta se olisi voinut toteutua edellä mainitun suosituksen mukaisesti heti alkuvuodesta 2006, olisi käsitykseni mukaan päätös asiasta tullut tehdä ja kuntoutuspaikka varata jo vuoden 2005 puolella. Kantelija on kirjoituksessaan todennut, että kuntoutuslaitoksien paikkamäärä hänen äitinsä tapaisille potilaille on rajoitettu. Minulla ei ole käytettävissäni tarkempaa selvitystä siitä, mikä on ollut nyt puheena olevan kuntoutuslaitoksen tarjolla oleva paikkamäärä, mutta ainakaan helmikuussa 2006 annetulla päätöksellä A ei ole enää voinut saada laitostuntoutuspaikkaa alkuvuodelle 2006.

Kun otetaan huomioon se, että A:lle oli tammikuussa 2005 suositeltu uutta laitostuntoutusjaksoa toteutettavaksi vuoden päästä, voidaan Karjaan toimistoa nähdäkseni arvostella siitä, että se kehotti 26.5.2005 antamassaan päätöksessä A:ta jättämään uuden hakemuksen laitostuntoutuksesta vasta vuoden 2006 alussa.

Kuntoutuslinja on lausunnossaan esittänyt näkemyksensä sen, että Karjaan toimisto olisi vasta noin vuoden kuluttua edellisestä laitostuntoutusjaksosta katsonut olevan edellytykset arvioida uuden laitosjakson tarpeellisuutta. Näin on asian laita saattanut olla, ottaen lisäksi huomioon sen, että vuodenvaihteessa 2005–2006 sillä olisi mahdollisesti ollut saatavissa palautetta myös A:lle annetusta fysioterapiasta.

Käsitykseni mukaan Karjaan toimiston olisi kuitenkin tullut informoida jo toukokuussa 2005 antamassaan fysioterapiapäätöksessä A:ta niistä perusteista, minkä vuoksi hänen laitostuntoutusjaksonsa tarpeellisuuden arviointi oli toimiston mukaan ajankohtaista vasta vuodenvaihteessa 2005–2006.

Toimiston olisi myös nähdäkseni tullut ottaa jo tuolloin huomioon hoitolaitoksen suositus seuraavasta laitoskuntoutusjaksosta.

A jätti hakemuksen laitoskuntoutusjaksosta siis elokuussa 2005. Nähdäkseni hänen tarkoituksenaan oli saada kuntoutusta alkuvuodesta 2006, aivan kuten hän oli saanut edellisenä vuonna. Käsitykseni mukaan hoitolaitospaikan saaminen heti alkuvuodesta olisi edellyttänyt Kansaneläkelaitoksen päätöstä laitoskuntoutusjaksosta viimeistään vuoden 2005 loppupuolella. Totean myös, että Kansaneläkelaitoksen selvityksissä ei ole tuotu esiin, että päätöksen tekemiseen vuoden 2005 puolella olisi ollut jokin muodollinen este. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitos olisi voinut tehdä päätöksen laitoskuntoutusjaksosta vuoden 2005 puolella ja mainita siinä, että kuntoutus voi toteutua aikaisintaan vuoden 2006 alussa.

Karjaan toimisto siirsi A:n hakemuksen käsittelyn hänen asiakirjoissaan olevan merkinnän mukaan odottamaan joulukuussa 2005 tapahtuvaa käsittelyä. Käsittely kuitenkin siirtyi lopulta helmikuun 2006 loppupuolelle ja silloinkin käsittely alkoi ja päätös annettiin vasta sen jälkeen, kun A:n omaiset olivat ottaneet yhteyttä Kansaneläkelaitokseen ja tiedustelleet asian käsittelyä ilmoittaen A:n tilan olevan ennallaan. Merkillä pantavaa asiassa onkin nähdäkseni se, että päätöksen tekeminen asiassa ei edellyttänyt kirjallista lisäselvitystä esimerkiksi fysioterapiapalautteesta.

Oma näkemykseni on, että Karjaan toimiston ei olisi tullut siirtää A:n elokuussa 2005 jättämän hakemuksen käsittelyä joulukuulle 2005 saakka, vaan pyrkiä käsittelemään hakemus sellaisessa aikataulussa, että A olisi voinut päästä hakemalleen laitoskuntoutusjaksolle tammikuussa 2005 annetun suosituksen mukaisesti heti alkuvuodesta 2006. Sikäli kuin tämä menettely olisi sisältänyt hakemuksen käsittelyn tietoista siirtämistä kuukaudella tai kahdella, olisi toimiston nähdäkseni tullut palveluperiaatteen mukaisesti informoida A:ta hänen hakemuksensa käsittelyn siirtämisestä ja sen perusteista.

Hakemuksen käsittelyn viivästyminen

Toimisto antoi päätöksensä A:n hakemukseen kuitenkin siis vasta 23.2.2006. Hakemuksen käsittely kesti vielä noin kaksi kuukautta senkin jälkeen kun toimiston oli tarkoitus ottaa se käsittelyyn. Kansaneläkelaitos on perustellut hakemuksen käsittelyn viivästyminen tältä osin asiaa käsitelleen henkilön työtilanteella. Tältä osin yhdyin terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinjan lausuntoon, ja katson, että toimiston työtilanne olisi tullut järjestää siten, että A:n hakemus olisi voitu käsitellä viivytyksettä.

Kuntoutuksen kohdentuminen

A:n kuntoutuksen oikea-aikaisen kohdentumisen osalta totean, että kuntoutuslaitos ei siis pystynyt paikkatilanteeseensa vedoten tarjoamaan A:lle alkuvuonna 2006 Kansaneläkelaitoksen hänelle myöntämää kuntoutusta, koska hänen kuntoutussuunnitelmansa ja sen mukainen kuntoutuspäätöksensä oli voimassa 30.4.2006 saakka. Kansaneläkelaitos reagoi nähdäkseni nopeasti saatuaan kuntoutuslaitoksen ilmoituksen asiasta ja antoi A:lle uuden, 30.4.2007

saakka voimassa olevan kuntoutuspäätöksen. Kuntoutuslinja on tältä osin todennut lisäksi käsityksensä, että uuden päätöksen antaminen ei olisi ollut välttämätöntä, mutta että se ei ole aiheuttanut A:lle oikeuden menetystä tai vaikuttanut kuntoutuksen oikea-aikaisuutta heikentävästi.

Mitä tulee sitten siihen, että A ei päässyt laituskuntoutusjaksolle heti alkuvuodesta 2006, totean, että käytettävissäni olevan selvityksen perusteella on vaikea arvioida, mikä merkitys tällä seikalla on ollut hänen kuntoutuksensa kannalta. Mukana olevasta kuntoutusyhteenvedosta ilmenee, että ennen tammikuuta 2005 A oli ollut edellisen kerran laituskuntoutusjaksolla keväällä 2003 eli 1,5 vuotta aikaisemmin. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en katso asiassa ilmenneen aihetta epäillä, että A:n hakemuksen käsittelyn siirtäminen ja viivästyminen edellä kerrotulla tavalla olisi vaikuttanut hänelle myönnetyn kuntoutuksen toteuttamiseen tavalla, joka antaisi minulle tältä osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinja on lausunnossaan katsonut A:n laituskuntoutusasian poikenneen pääsääntöisestä menettelystä siinä, että hän jätti uutta jaksoa koskevan hakemuksen siinä vaiheessa, kun edellisestä jaksosta oli kulunut vasta puoli vuotta ja fysioterapiaa oli jälkeen vielä kahdeksan kuukautta. Linja onkin katsonut Karjaan toimiston toimineen asiassa harkintavaltansa puitteissa.

Oma näkemykseni on kuitenkin se, että toimiston olisi tullut ottaa A:n laituskuntoutusasiassa enemmän huomioon kuntoutuslaitoksen edellisellä jaksolla antamat suositukset uudesta kuntoutusjaksosta ja sen ajankohdasta ja pyrkiä edesauttamaan näiden suositusten toteutumista. Käsitykseni mukaan laituskuntoutusjaksojen oikea-aikainen toteuttaminen edellyttää saumatonta yhteistyötä Kansaneläkelaitoksen ja kuntoutettavan tai hänen omaistensa sekä myös kuntoutusta tarjoavien kuntoutuslaitosten kesken. Kansaneläkelaitoksen, jolla on toimivat yhteydet kuntoutuslaitoksiin, rooli tässä yhteistyössä on nähdäkseni keskeinen. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi pyrkiä antamallaan informaatiolla ja ohjauksella vaikuttamaan siihen, että vaikeavammaiselle annettava kuntoutus muodostaisi tehokkaan kokonaisuuden kuntoutuksen kannalta ja samalla niihin liittyvä päätöksentekoprosessi tapahtuisi jouhevasti.

A:n laituskuntoutushakemuksen käsittely ei ole käsitykseni mukaan siis edennyt hallintolain edellyttämällä tavalla viivytyksettä tai muutoinkaan kokonaisuutena arvioiden parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi Karjaan toimiston olisi nähdäkseni tullut informoida häntä aktiivisesti ja täsmällisesti niistä perusteista, joita uuden laituskuntoutusjakson myöntämisessä noudatetaan sekä siitä aikataulusta, jolla hänen hakemustaan käsitellään.

Karjaan toimiston sanottu menettely ei ole kuitenkaan käsitykseni mukaan aiheuttanut A:lle oikeudenmenetyksiä. Tämän vuoksi katson osaltani riittäväksi,

että saatan jaksossa edellä sekä 3.2.2 esittämäni käsitykset Karjaan toimiston tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettaviksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestä toimistolle tiedoksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinjalle.