

2.5.2022

EOAK/7522/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

KUNTOUTUSHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan lääkinnällistä kuntoutusta koskevan hakemuksensa käsittelyaikaa. Hän kertoi jättäneensä hakemuksensa 18.12.2020 Kansaneläkelaitokselle (Kela), jossa se oli kuitenkin otettu käsittelyyn vasta 19.7.2021. Kantelijan ilmoittaman mukaan Kelan asiantuntijalääkäri oli käsitellyt asian 9.8.2021, minkä jälkeen Kela oli tehnyt asiaan päätöksen 22.9.2021.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Kelan selvitys hakemuksen käsittelystä

Kelan mukaan kantelijan kuntoutuspsykoterapiaa ja neuropsykologista kuntoutusta koskevan hakemuksen liitteenä oli ollut 16.12.2019 päivätty lääkärinlausunto, jossa oli suositeltu neuropsykoterapiaa tai psykoterapiaa vaativana lääkinnällisenä kuntoutuksena.

Hakemus otettiin Kelassa ensimmäisen kerran käsittelyyn 26.2.2021, jolloin se siirrettiin käsittelijälle, jonka kanssa kantelija oli keskustellut ennakkoon asiasta. Kelan mukaan kuntoutuksen hakemustyöt olivat ruuhkautuneet vakuutuspiirissä, ja tavoitekäsittelyaika oli jo tässä vaiheessa ylittynyt viidellä viikolla.

Kantelija oli kysynyt 20.3.2021 viestipalvelun kautta hakemuksensa käsittelyn tilannetta. Viestipalvelun kautta lähetetty viesti on siirtynyt automaattisesti suoraan käsittelyssä olevaan hakemustyöhön, eikä käsittelijä ollut viestiä huomannut. Kelan verkkosivuilla on viestien osalta ilmoitettu, että lähetettyihin viesteihin vastataan tarvittaessa hakemuksen käsittelyn yhteydessä.

Kelaan saapui 11.5.2021 lääkärinlausunto (päiväty 23.4.2011) sekä 26.2.2021 laadittu neuropsykologin lausunto. Lääkärinlausunnossa on suositeltu neuropsykoterapiaa vaativana lääkinnällisenä kuntoutuksena. Kantelija oli 17.5.2021, 31.5.2021 ja 14.6.2021 puhelimitse tiedustellut asiansa etenemistä. Hakemustyötä oli kiirehditty järjestelmässä. Käsittelijä on aikavälillä 12.5.2021–19.7.2021 käsitellyt hakemusta ja laittanut välillä työn odottamaan.

Vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen psykoterapiahakemuksesta tehtiin 19.7.2021 arviopyyntö asiantuntijalääkärille, jonka arvio valmistui 3.8.2021 käsittelijän loman aikana. Hakemustyö siirrettiin toiselle käsittelijälle. Asiantuntijalääkäri oli puoltanut arviossaan haetusti psykoterapiaa. Käsittelijä oli soittanut 4.8.2021 kantelijalle ja ohjannut häntä tekemään suoraanhankintapyynnön viestipalvelun kautta, koska kantelijan toivomalla palveluntuottajalla ei ollut Kelan kanssa vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen sopimusta. Käsittelijä oli lähettänyt kantelijalle lisäksi 5.8.2021 viestin, jossa hän oli vielä ohjannut suoraanhankintapyynnön toimittamisesta viestipalvelun kautta.

Kantelijan toimitettua vastauksensa käsittelijä oli prosessin mukaisesti pyytänyt suoraanhankinta-arviota vakuutuspiirin kuntoutuksen asiantuntijalta, joka oli lähettänyt arviopyynnön osaamiskeskuksen kuntoutusryhmään. Asiantuntijalausunto kuntoutusryhmästä oli valmistunut 6.8.2021. Suoraanhankintaa kantelijan toivomalle terapeutille puollettiin. Käsittelijä oli 9.8.2021 viestipalvelussa tiedottanut kantelijalle, että suoraanhankinta valitulle palveluntuottajalle on katsottu perustelluksi ja kertonut asian etenemisestä Kelan sopimushallintaan, joka selvittää palveluntuottajalta mahdollisuudet suoraanhankintasopimukseen. Hakemustyö oli tuolloin laitettu odottamaan käsittelyä sopimushallinnassa.

Asia oli ajalla 9.8.2021–20.9.2021 Kelan sopimushallinnassa selvittelyssä. Terapeutin pätevyysvaatimusten täyttymistä on selvitetty pyytämällä terapeutilta tarvittavia lisäselvityksiä koulutuksesta. Sopimushallinnasta oli vastattu 20.9.2021 käsittelijälle, ettei sopimusta toivotun palveluntuottajan kanssa voi tehdä, koska tällä ei ole vaadittavaa pätevyyttä. Käsittelijä oli laittanut kantelijalle 22.9.2021 viestin, jossa on todettu, että terapeutin pätevyys on osoittautunut riittämättömäksi yksilöpsykoterapian toteuttamiseen eikä suoraanhankinta ole mahdollinen. Kantelijaa oli ohjattu valitsemaan terapeutti Kelan palveluntuottajalistauksesta. Hän oli 29.9.2021 viestipalvelun kautta kertonut, että psykoterapeutteja ei löydy ja kysynyt, voiko vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen myöntää neuropsykologisena kuntoutuksena, johon terapeutti löytyy. Käsittelijä oli vastannut kantelijalle 30.9.2021, että asiaa selvitetään. Viesti oli tulkittu neuropsykologisen kuntoutuksen hakemukseksi ja asiasta on tehty uusi asiantuntijalääkärin arviopyyntö.

Asiantuntijalääkärin arvio valmistui 5.10.2021 ja siinä puollettiin kuntoutuksen myöntämistä vaativana lääkinnällisenä neuropsykologisena kuntoutuksena psykoterapian sijaan. Hakemuksesta annettiin päätös samana päivänä.

Kelan mukaan hakemus on ollut käsittelijän työjonossa 20 viikon ajan välillä odotustilassa ja välillä käsittelyssä. Hakemuksen liitteeksi vaadittavat ajantasainen lääkärinlausunto ja neuropsykologin lausunto ovat saapuneet vasta 11.5.2021 eikä hakemus ole Kelan mukaan ollut ratkaistavissa ennen näiden asiakirjojen saapumista. Tarvittavat liitteet pyydetään asiakkaalta tai hoitavalta taholta toimintaprosessin mukaan välittömästi hakemuksen tultua käsittelyyn, tässä tapauksessa näin ei kirjausten perusteella ole kuitenkaan tapahtunut.

Asiakkaan viestipalvelussa toimittamat viestit eivät ole nousseet järjestelmässä näkyvämmiin esille, koska ne ovat liittyneet käsittelyssä olevaan työhön. Ja vaikka yhteistyö puhelinpalvelun ja etuuspalvelun välillä on toiminut prosessin mukaisesti, se ei ole Kelan mukaan tässä tilanteessa tukenut pitkittyneen asian käsittelyn kiirehtimistä.

Kela on selvityksensä mukaan asettanut kuntoutushakemusten käsittelylle tavoiteajaksi viisi viikkoa. Tavoiteajan lisäksi Kela ilmoittaa verkkosivuillaan kuntoutushakemuksen keskimääräisen käsittelyajan. Käsittelyaika on keskiarvo, joka on laskettu edeltävän 7 päivän ajalta. Osa hakemuksista käsitellään jonkin verran keskiarvoa nopeammin ja osa hitaammin. Kela korostaa, että asetettua tavoiteaikaa ei ole määritelty lainsäädännössä, vaan kyse on Kelan itsensä asettamasta tavoiteajasta hakemusten käsittelemiseksi. Osa kuntoutushakemuksista käsitellään alle tavoiteajan, osassa käsittely ylittää viisi viikkoa esimerkiksi pyydetävistä lisäselvityksistä johtuen.

Kela ilmoittaa suhtautuvansa vakavasti kantelijan kuntoutushakemuksen käsittelyn viivästymiseen ja pahoittelee asiaa. Asian käsittely ja sisältö sekä toimintaprosessi on sen mukaan käyty läpi etuuskäsittelijän kanssa ja vakuutuspiiri tulee aiempaa määrätietoisemmin puuttumaan hakemustöiden viivästymiseen.

3.2 Asian arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa käsittelyajasta säädetään viranomaista velvoittavasti. Säännöksen mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Se velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Hallintolaissa ei ole säädetty aikarajaa asian viivytyksettömälle käsittelylle. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Mikäli asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen, viivästymiselle pitää olla jokin perusteltu syy, esimerkiksi lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittelyn voidaan katsoa tapahtuneen ilman aiheetonta viivytystä.

Myöskään Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa kuntoutusetuuksia koskevassa lainsäädännössä ei ole säädetty määräaika, jonka kuluessa Kelan on ratkaistava kuntoutushakemukset. Kuten edellä on todettu, Kela on asettanut valtakunnallisesti tavoitteeksi käsitellä kuntoutusasiat viidessä viikossa.

Kantelija jätti hakemuksensa Kelaan joulukuussa 2020. Kela antoi hänelle päätöksen kuntoutuksesta lokakuussa 2021. Kantelijan kuntoutusasia oli siis Kelassa käsiteltävänä lähes 10 kuukautta.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan asiassa viivästystä on aiheuttanut muun muassa terapeutin pätevyysvaatimusten selvittely ja uuden terapeutin etsintä. Lisäksi lopulta kantelijan asiaa on päädytty käsittelemään vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen hakemuksena ennen kuin hänelle on voitu kuntoutus myöntää.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden katson, että Kela on laiminlyönyt käsitellä kantelijan hakemusta ilman aiheetonta viivytystä. Viivästyksistä merkittävä osa ajoittuu heti hakemuksen alkuvaiheen käsittelyyn.

Kela oli nimittäin ottanut hakemuksen käsiteltäväkseen vasta sen jälkeen, kun se oli ollut vireillä jo 10 viikkoa. Hakemuksen liitteenä oli ollut joulukuussa 2019 kirjoitettu lääkärinlausunto. Kela on selvityksessään todennut, että hakemus ei ole ollut ratkaistavissa ennen kuin siihen oli 11.5.2021 saapunut ajantasainen lääkärinlausunto.

Saamastani selvityksestä ei ilmene, oliko kantelija toimittanut itse omatoimisesti sanotun ajantasaisen selvityksen ja mieltänyt siis itsekkin hakemuksensa sellaista vielä tarvitsevan vai oliko häntä kehoitettu näin toimimaan.

Kela ei antamassaan selvityksessä ilmoita, että se olisi pyytänyt ajantasaista selvitystä. Käsitykseni mukaan sen olisi kuitenkin tullut, ottaessaan asian käsiteltäväkseen, havaita ajantasaisen selvityksen tarve ja pyytää saman tien kantelijaa toimittamaan se. Näin Kela olisi omalla aktiivisella toiminnallaan saanut hakemuskäsittelyn alkuvaiheen mahdollisesti nyt tapahtunutta nopeammin etenemään. Hakemus olisi näin menetellen saattanut tulla muutoinkin Kelassa aktiivisemmän käsittelyn kohteeksi. Nyt sen sijaan se oli käytännössä passiivisessa tilassa lähes viiden kuukauden ajan.

Ajantasaisen lääkärinlausunnon saapumisen jälkeen Kelalta kesti vielä yli kaksi kuukautta ennen kuin hakemus toimitettiin sen asiantuntijalääkärille. Saadusta selvityksestä ei ilmene tässä vaiheessa mitään erityisiä toimenpiteitä hakemukseen liittyen ja hakemuksen käsittely onkin nähdäkseni viivästynyt näiltä osin aiheetta. Menettelystä tekee nähdäkseni erityisen moittittavan se, että hakemus oli tullut vireille jo joulukuussa 2021 ja kantelija oli lisäksi touko–kesäkuussa kiirehtinyt asiansa käsittelyä kolme kertaa ja kiirehtimiset oli Kelassa myös rekisteröity. Toivottavaa tulosta ne eivät kuitenkaan tuoneet.

Asiantuntijalääkäri antoi oman arvionsa asiaan nähdäkseni sinänsä kohtuullisessa ajassa. Tämän jälkeen eniten aikaa, eli runsaan kuukauden, hakemuksen käsittelyssä on vienyt ensimmäisen terapeutin pätevyyden selvittäminen. Saamastani selvityksestä ei ilmene täsmällisemmin, mitä vaiheita sanottu selvitystyö on pitänyt sisällään. Kantelijan asia oli jo tuossa vaiheessa ollut Kelassa vireillä hyvin pitkään, joten hänen kannaltaan yli kuukauden pituinen selvittelyjakso ja asian käsittelyn pitkittyminen lisää on ollut hyvin valitettavaa. Käsitykseni mukaan Kelassa on kuitenkin tuossa vaiheessa tiedostettu asian käsittelyyn jo kulunut aika ja se onkin loppuvaiheessa nähdäkseni pyrkinyt aktiivisesti edesauttamaan ratkaisun syntymistä.

Asian alkuvaiheen viivästysten vuoksi kantelijan asian kokonaiskäsittelyaika muodostui kohtuuttoman pitkäksi. Käytettävissäni on ollut etuuskohteisia valtakunnallisia käsittelyaikatietoja vuodelta 2021 ja niiden mukaan kuntoutusasioissa keskimääräinen käsittelyaika vuoden 2021 kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana on vaihdellut 30–40 vuorokauden välillä. Tähänkin kuntoutusasioiden ruuhkautuneesta tilanteesta kertovaan kokonaiskäsittelyaikaan verrattuna kantelijan asian käsittelyaika on ollut huomattavan pitkä. Pidänkin erittäin perusteltuna sitä, että Kela on ilmoituksensa mukaisesti käynyt kantelijan asian käsittelyprosessin läpi ja että vakuutuspiiri kiinnittää jatkossa enemmän huomiota hakemusten käsittelyn viiveisiin ja puuttuu niihin aktiivisemmin.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kansaneläkelaitokselle huomautuksen vastaisen varalle sanotusta jaksossa 3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Kelalle tiedoksi.

Totean vielä lopuksi, että seuraan työssäni Kelan toimintaa ja myös toteutuneita hakemusten käsittelyaikoja. Tämän lisäksi Kelan etuuskäsittely on esillä Kelan johdon kanssa käymissäni yhteistyöpalaverissa. Tämän vuoden palaveri pidettiin 28.4.2022 ja myös siellä keskusteltiin etuushakemusten määrästä ja niiden käsittelyajoista.