

9.12.2019

EOAK/1699/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KELAN MAKSUSITOUMUKSEN VOIMASSAOLOAIKA OLI LIIAN LYHYT

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä maksusitoumuksen voimassaoloaikaa koskevassa asiassa. Kantelija arvosteli myös Kelan ohjeita ja oikaisuvaatimuskeskuksen menettelyä. Kantelijan mukaan Kela ei ollut oman ohjeistuksensa mukaisesti pidentänyt apteekin maksusitoumuksen voimassaoloaikaa niissä tilanteissa, kun päätöksentekoaika sijoittuu kuun vaihteeseen. Kantelija viittasi kirjoituksessaan ratkaisuuni EOAK/5975/2017.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta Kela ja Kelan oikaisuvaatimuskeskus antoivat selvitykset.

3 RATKAISU

3.1 Kelan selvitykset

Kansaneläkelaitoksen lakiyksikön selvityksen mukaan "toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano tapahtuu pääasiallisesti siten, että myönnetty tuki maksetaan hakijan tilille rahana. Toimeentulotukilaissa ei ole 16 §:n lisäksi sääntelyä toimeentulotuen täytäntöönpanotavoista, joten viranomaiselle jää harkintavaltaa muiden täytäntöönpanon toteutustapojen osalta ja tuen täytäntöönpano on mahdollista toteuttaa maksusitoumusmenettelynä siltä osin kuin se on tarkoituksenmukaista. Kelan etuusohjeen mukaan asiakkaalle myönnetään apteekin maksusitoumus aina, kun perustoimeentulotukioikeus syntyy. Maksusitoumus on pääsääntöisesti voimassa perustoimeentulotukipäätöksen voimassaolon ajan. Maksusitoumus on etukäteinen velvoitteiden suorittamiseksi asetettu sitoumus, joka ei luonteensa vuoksi voi kohdistua takautuvaan aikaan, vaan sen tarkoituksena on korvata myönteisen toimeentulotukipäätöksen ajalla syntyneitä kustannuksia."

Edelleen selvityksen mukaan "Kelan etuusohjeen mukaan asiakkaalle voidaan myöntää myös kertakäyttöinen maksusitoumus, joka on voimassa enintään 14 vuorokautta myöntöjakson päättymispäivän yli. Kertakäyttöisellä maksusitoumuksella asiakkaan tulee ostaa lääkkeet apteekista samalla kertaa. Asiakkaalle on mahdollista myöntää kertakäyttöinen maksusitoumus esimerkiksi tilanteessa, jossa perustoimeentulotukihakemus ratkaistaan kuukauden lopussa, eikä asiakas ole hakenut perustoimeentulotukea tai hänellä ei ole oikeutta perustoimeentulotukeen seuraavana kuukautena. Kertakäyttöisen maksusitoumuksen myöntämisen tulee perustua aina asiakkaan lääketarpeeseen ja käsittelijä harkitsee tapauskohtaisesti, myönnetäänkö asiakkaalle kertakäyttöinen maksusitoumus. Toimeentulotukilaki ei edellytä, että Kelan tulisi myöntää asiakkaalle kertakäyttöinen maksusitoumus ajanjaksolle, jolta perustoimeentulotukioikeutta ei ole, jotta asiakas saisi katettua perustoimeentulotuella tulevana aikana syntyviä varsinaiseen tukikuukauteen kuulumattomia menoja. Kertakäyttöisen maksusitoumuksen myöntäminen on asiakkaan edun mukainen tapa toimia, jonka tarkoituksena on turvata asiakkaan tarpeellisten lääkkeiden saaminen kuun vaihteessa sekä keventää, sujuvoittaa ja tehostaa hallintotoimintaa asiakkaan ja Kelan näkökulmasta."

Kantelijalle 31.7.2018 annettu heinäkuun päätös oli Kelan selvityksen mukaan postitettu kantelijalle 1.8.2018. Päätöksellä oli myönnetty toimeentulotukea ja apteekin maksusitoumus, jota kantelija ei tosiasiallisesti voinut hyödyntää, koska päätöksen tiedoksiannointi oli tapahtunut maksusitoumuksen voimassaolon päättymisen jälkeen. Kelan lakiyksikkö toi esille, että kantelija ei tukea hakiessaan yksilöinyt lääkevalmisteita, joihin tukea haetaan, mutta hän on kuitenkin ilmoittanut hakevansa tukea myös reseptilääkkeisiin.

Kela on viitannut selvityksessään tuen hakijan mahdollisuuteen hakea takautuvasti toimeentulotukea lääkemenosta aiheutuviin kustannuksiin.

Kela on selvityksessään todennut, että Kela on sisällyttänyt ohjeisiinsa mahdollisuuden myöntää kuunvaihteessa tehtyjen päätösten osalta kertakäyttöisen apteekin maksusitoumuksen, jonka voimassaoloaika olisi enintään 14 vuorokautta myöntöjakson päättymispäivän yli. Kantelijalle ei tästä huolimatta myönnetty apteekin kertakäyttöistä maksusitoumusta. Kantelija oli ilmoittanut hakemuksessaan tarvitsevansa tukea reseptilääkkeisiin, joten hänellä voitiin katsoa olevan tarve apteekin maksusitoumukselle. Kantelijalle olisi voitu myöntää kertakäyttöinen apteekin maksusitoumus päätöksen tekohetken sijoittuessa kuun vaihteeseen. Kela pahoittelee, ettei maksusitoumusta myönnetty.

Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen selvityksen mukaan oikaisuvaatimuskeskuksen päätöstä annettaessa oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen antamisesta oli kulunut yli 14 vuorokautta. Kelan ohjeiden tarkoittama määräaika kertakäyttöisen maksusitoumuksen myöntämiselle oli näin ollen jo päättynyt. Oikaisuvaatimuskeskus ei ole päätöksellään erikseen lausunut siitä, olisiko vakuutuspiiriin tullut myöntää päätöksellään tällainen etuusohjeissa tarkoitettu kertakäyttöinen maksusitoumus. Ottaen huomioon se, että tulot ja menot kuitenkin pääsääntöisesti huomioidaan toimeentulotuesta annetun lain 15 §:n mukaan ajalta, jolta toimeentulotuki määrätään, eikä asiakas toisaalta ole ennen vakuutuspiiriin päätöksen antamista tuonut esiin kiireellisiä lääkkeitä liittyviä tarpeita, Oikaisuvaatimuskeskus ei ole pitänyt 31.7.2018 annettua päätöstä lainvastaisena.

Kantelija haki muutosta Oikaisuvaatimuskeskuksen 28.9.2018 antamaan päätökseen, vaatien edelleen 31.7.2018 annettua päätöksellä myönnetyn apteekin maksusitoumuksen voimassaoloajan pidentämistä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus hylkäsi valituksen 4.12.2018 antamallaan päätöksellä (18/0604/1), koska kantelijan ilmoituksen mukaan hänellä ei ollut heinäkuussa 2018 syntyneitä reseptilääkeostoja, joita olisi voitu hyväksyä menoksi tälle ajalle. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi päätöksessään, että apteekin maksusitoumusta myönnettäessä sitoumuksen voimassaoloaika olisi tullut pidentää siten, että kantelijalla olisi tosiasiallisesti ollut mahdollisuus hankkia tällä lääkkeensä. Hallinto-oikeus viittaa sitoumuksen myöntämisen ajankohtaan 31.7.2018. Oikaisuvaatimuskeskuksen käsityksen mukaan hallinto-oikeus viittaakin alkuperäisen päätöksen antamiseen, ei Oikaisuvaatimuskeskuksen päätökseen. Tähän viittaa myös se, että hallinto-oikeus ei ole lopputulemana edellyttänyt millekään myöhemmälle ajanjaksolle enää myönnettävää korvaavaa maksusitoumusta. Ottaen huomioon Kelan vakuutuspiiriin päätöksen antamisen (31.7.2018) ja Oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksen antamisen (28.9.2018) välillä kulunut aika, maksusitoumuksen puuttuminen Oikaisuvaatimuskeskuksen toimesta olisi ollut takautuvaa. Oikaisuvaatimuskeskus on ainoastaan voinut selvittää päätöksen ajalta toteutuneita lääkemenoja. Oikaisuvaatimuskeskus katsoo 28.9.2018 antamansa päätöksen vastaavan toimeentulotuesta annettua lakia sekä hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä.

3.2 Asian arviointi

Kantelija on arvostellut Kelan Oikaisuvaatimuskeskuksen menettelyä. Tältä osin totean, että Oikaisuvaatimuskeskuksen tehtävänä on tutkia muutoksenhaunallaisen päätöksen oikeellisuus.

Olen samaa mieltä Oikaisuvaatimuskeskuksen selvityksessä esitetyn kanssa siitä, ettei muutoksenhakuelin voi myöntää maksusitoumusta jälkikäteen takautuvalle ajalle. Tämän takia Kelan Oikaisuvaatimuskeskuksen menettely ei anna minulle aiheutta enempään.

Siltä osin, kun kysymys on Kelan päätöksenteosta ja kantelijalle 31.7.2018 tehdyn heinäkuuta 2018 koskevan myönteisen päätöksen täytäntöönpanosta ja tähän liittyen päätöksen perusteella tuen hakijalle annetun maksusitoumuksen voimassaoloajasta, totean aluksi seuraavaa.

Totesin kantelussa viitatussa ratkaisussani, että (EOAK/5975/2017, ratkaisu on luettavissa osoitteessa www.oikeusasiamies.fi) seuraavaa:

”Kansaneläkelaitoksen päätöksenteko on tässä asiassa epäonnistunut. Kantelijalle määrätty lääkkeet on päätetty korvata toimeentulotuella. Myönnetyn maksusitoumuksen voimassaoloaika on kuitenkin tosiasiallisesti estänyt lääkkeiden hankkimisen ja päätöksen täytäntöönpanon. Kansaneläkelaitos on toiminut asiassa virheellisellä tavalla saattaen lisäksi menettelyllään vaarantaa kantelijan tärkeitä etuja ja hänen terveyttään. Tällaisessa tilanteessa, kun päätös tehdään toimeentulotuen määräytymisjakson lopussa, tulisi Kansaneläkelaitoksen huolehtia siitä, että maksusitoumuksen voimassaoloaika on riittävän pitkä ja että tästä voimassaoloajan pidentämisestä myös ilmoitetaan nimenomaisesti asiakkaalle esimerkiksi häntä koskevassa päätöksessä.”

Johtopäätöksenäni totesin mainitussa ratkaisussani, että ”koska Kela on ilmoittanut minulle selvityksessään, että Kelassa on 23.8.2017 lähtien ollut käytössä ohjeistus mahdollisuudesta pidentää kuun vaihteen tilanteissa lääkkeiden maksusitoumuksen aikaa enintään 14 vuorokaudella tydyn kiinnittämään Kansaneläkelaitoksen vakavaa huomioita edellä sanottuun.”

Kantelijan tapauksessa Kela teki hänen hakemukseensa myönteisen päätöksen heinäkuulle 2018 mainitun kuukauden viimeisenä päivänä. Päätös laitettiin postin kuljetettavaksi 1.8.2018, siis sen jälkeen, kun myönteisen päätöksen voimassaoloaika oli jo umpeutunut. Saamani selvityksen mukaan kantelijalle ei toimitettu (myönnetty) Kelan omien ohjeiden mukaista kertakäyttöistä maksusitoumusta. Tästä syystä kantelijalle tehtyä edunsoovaa päätöstä ei ole voitu päätöksen edellyttämällä tavalla panna täytäntöön. Kantelijan lääkehoidon jatkuvuus on vaarantunut Kelan menettelyn johdosta.

Päätöstä toimeenpantaessa Kelan olisi tullut pidentää maksusitoumuksen voimassaoloaikaa siten, että kantelijalla olisi tosiasiallisesti ollut mahdollisuus hankkia lääkkeensä maksusitoumuksella. Tällä tavoin Kela olisi viimesijaisella toimeentulotuella varmistanut kantelijan tarvitseman lääkehoidon hankinnan ja samalla turvannut kantelijan lääkehoidon jatkuvuuden.

Olen samaa mieltä Kelan selvityksessä todetun kanssa siitä, että kertakäyttöisen maksusitoumuksen myöntäminen on asiakkaan edun mukainen toimintatapa, jolla on mahdollista turvata asiakkaan tarpeellisten lääkkeiden saaminen kuun vaihteessa.

Kelan minulle toimittamassa selvityksessä ei ole esitetty, miksi Kelan omaa ohjetta ei kantelijan tilanteessa ole noudatettu. Totean tässä yhteydessä, että minulle on saapunut muitakin kirjoituksia ja yhteydenottoja, joissa on arvosteltu Kelaa nimenomaan siitä, että päätöksenteon ajoituksessa toimeentulotuen määräämisjakson loppupuolelle, ei päätös ole aina enää täytäntöön pantavissa, koska maksusitoumuksen voimassaoloaikaa ei ole jatkettu.

Nyt saamani selvityksen ja oikeusasiamiehen kansliaan saapuneiden yhteydenottojen perusteella minulle on syntynyt vaikutelma, etteivät Kelan päätöksiä valmistelevat ja niitä tekevät virkailijat aina tunne riittävästi Kelan ohjeistusta tai tiedä, miten ja missä tilanteissa ohjeita tulisi soveltaa. Mahdollista myös on, etteivät Kelan päätöksiä tekevät työntekijät ehdi asianmukaisesti käsitellä hakemuksia siten kuin toimeentulotukilaissa on säädetty.

Korostan, että Kelalla on velvollisuus varmistaa, että hakemuksia käsittelevillä henkilöillä on tieto lainsäädännöksistä ja niistä ohjeista, jotka koskevat toimeentulotuen myöntämistä. Käsitteijöillä on oltava myös tieto tuomioistuimen ratkaisusta ja ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoista erityisesti silloin, kun ne koskevat toimeentulotukea koskevaa päätöksentekoa. Kelalla on myös velvollisuus varmistaa, että sen palveluksessa olevilla on tosiasiallinen mahdollisuus suoriutua Kelalle kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä.

Tukea koskevilla soveltamisohjeilla on tarkoitus ohjata viranhaltijoiden päätöksentekoa. On ilmeistä, että päätöstä tehdessään viranhaltija tukeutuu ohjeisiin. Näin ohjeet muodostavat osan siitä aineistosta, johon päätös perustuu. Koska Kelan antamat ohjeet voivat olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä ja koska niillä ei voida rajoittaa yksilön oikeutta lailla turvattuihin palveluihin tai etuuksiin, on niillä merkitystä ennen kaikkea yhtenäisen ratkaisukäytännön saavuttamiseksi.

Kela on selvityksessään todennut, että kantelijalla olisi ollut mahdollisuus myönteisen päätöksen täytäntöönpanon estyessä hankkia itse tarvitsemansa lääkkeet ja hakea tämän jälkeen takautuvaa toimeentulotukea.

Korostan tältä osin, kuten tein jo yllä mainitussa päätöksessäni, että vaikka tuen hakijalla onkin mahdollisuus hakea takautuvaa toimeentulotukea hänelle aiheutuneisiin terveydenhuoltomeluihin, tilanne voi olla sellainen, ettei tuen hakijalla ole taloudellisia mahdollisuuksia hankkia hänelle tarpeellisia lääkkeitä apteekista. Tilanne toimeentulotuen hakijan osalta voi olla myös sellainen, että hakijan taloudellinen tilanne on muuttunut, jolloin oikeutta takautuvaan toimeentulotukeen ei synny. Tämänkin takia Kansaneläkelaitoksen tulee kiinnittää huomioita niihin seikkoihin, joita olen edellä esittänyt maksusitoumuksen voimassaoloajasta ja toimeentulotukea koskevasta päätöksenteosta.

4 TOIMENPITEET

Kuten olen edellä todennut, olen aikaisemmassa päätöksessäni kiinnittänyt Kelan huomiota sen velvollisuuteen turvata lääkehoidon jatkuvuus. Kela on minulle nimenomaisesti ilmoittanut, miten se omalla toiminnallaan varmistaa asiakkaille kuuluvien oikeuksien toteutumisen.

Pidän päätöksentekoon liittyvän päätöksen toimeenpanon virheitä edellä sanotusta johtuen vakavina ja kantelijan oikeuksia vaarantavana, ottaen erityisesti huomioon myös sen, että toimeentulotuki on viimesijainen tuki, jolla toteutetaan perustuslain 19 §:ssä säädettyä jokaiselle kuuluvaa oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan ja välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Edellä sanotun johdosta olen päättänyt antaa Kansaneläkelaitokselle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 § 1 momentin nojalla huomautuksen edellä toteamistani päätöksen täytäntöönpanoon liittyvästä virheellisestä menettelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kansaneläkelaitokselle.