

5.11.2019

EOAK/2510/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson**

## **TOIMEENTULOTUKI ADHD-LÄÄKKEISIIN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotukeen liittyvässä asiassa. Kantelun mukaan kantelijalle on määrätty ADHD-lääke Attentin, jonka kustannuksiin hän on saanut toimeentulotukea aikaisemmin.

Kantelun mukaan syksyllä 2017 kantelijalta pyydettiin lausuntoa ADHD-lääkityksen välttämättömyydestä. Kun Kelalle selvisi marraskuussa 2017, että sillä on jo erilaisia lääkärinlausuntoja koskien aihetta, kantelijalle ilmoitettiin puhelimesta, että selvitystä ei tarvitsekaan antaa. Kantelun mukaan kantelija on saanut kuitenkin pian tämän jälkeen päätöksen, ettei lääkemenoja huomioida toimeentulotuessa puuttuvan selvityksen johdosta. Kantelija on selvittänyt asiaa ja lähettänyt Kelaan useita lääkärintodistuksia ja selvityksiä. Tämän jälkeen häneltä on edelleen pyydetty lisäselvitystä muun muassa hänen päihteettömyydestään, lääkkeen tarpeellisuudesta sekä käypä hoito suosituksiin perustuvaa perustelua siitä, miksi lääke on hänelle välttämätön. Kantelija ei ole kertomansa mukaan saanut lokakuun 2017 jälkeen tukea lääkemenoihinsa, vaikka hän on toimittanut Kelalle koko sairauskertomuksensa.

Kantelun mukaan kantelija on hakenut lääkkeen Kela-korvattavuutta, mutta hänelle ei ole myönnetty sitä.

Kantelun mukaan kantelija on hakenut myös hoitotukea Kelasta. Hoitotukihakemus on kuitenkin hylätty, koska Kelan hoitotuen käsittelijän mukaan kantelija ei tarvitse tukea, koska hänellä on Attentin-lääkitys. Kantelija totesi tältä osin, että ”lääkitykseen ei tosin myönnetä [toimeentulo-] tukea, eli en voi käyttää minulle ehdottoman välttämätöntä lääkitystä.”

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Kelasta. Kela toimitti minulle Etuuspalveluiden lakiyksikön toimeentuloturvaetuksien osaamiskeskuksen selvityksen. Selvityksen liitteenä oli kantelijalle tehdyt perustoimeentulotukipäätökset, kantelijan tekemiä toimeentulotukihakemuksia sekä kopiaita kantelijan yhteydenotoista sekä Kelan lisäselvityspyynnöistä.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tutkinnan rajaus**

Totean aluksi, että en tässä päätöksessäni ota kantaa siihen, olisiko kantelijalle tullut myöntää perustoimeentulotukea hänen lääkemenoihinsa, koska kysymys on tältä osin sellaisesta asiasta, joka viime kädessä kuuluu tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sen sijaan tarkastelen tässä päätöksessäni Kelan päätöksentekoon liittyvää menettelyä.

Lisäksi totean, että en tässä ratkaisussani arvioi enää uudelleen yleisellä tasolla sellaisia asiakokonaisuuksia, joihin olen jo esittänyt kannanottoni aiemmissa alla mainituissa lääkemenoja koskevissa ratkaisuisani.

Viitataan tältä osin oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistuihin ratkaisuihini EOAK/6468/2017, EOAK/7043/2017 ja EOAK/461/2018, joissa olen ottanut kantaa lääkemenoja koskeviin eri kantelijoiden esille tuomiin ongelmiin. Totesin ensimmäisenä mainitussa ratkaisussani yhteenvedona, että terveydenhuoltomenot kuuluvat perustoimeentuloon ja ovat osa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa. Totesin, että käsillä oleva asia nosti esiin kysymyksen yhdenvertaisuudesta terveystulotuen saatavuudessa perustoimeentulotukea saavien henkilöiden ja niiden henkilöiden välillä, joiden toimeentulo ei ole yhteiskunnan suoran tuen varassa. Lääketieteelliseltä kannalta molemmissa tapauksissa lääke- tai hoitomääräys on henkilöä hoitavan lääkärin ammattiarvion mukaan hoidollisesti tarpeellinen. Lääkärin päätöksen sivuuttava perustoimeentulotuen epääminen tiettyyn lääkkeeseen tai hoitoon voi tosiasiasa tarkoittaa hoitavan lääkärin tarpeelliseksi arvioiman hoidon saamatta jäämistä. Katsoin, että Kelan omaksuma tulkinta saattoi vaarantaa toimeentulotukiasiakkaan tarvitseman hoidon jatkuvuuden ja hänen oikeutensa perustuslaissa taattuihin riittäviin ja tarpeen mukaisiin terveystuloihin.

Totesin lisäksi toisena mainitussa ratkaisussani, että päätöksenteossa ja siihen liittyvässä lääkemenojen tarpeellisuutta koskevassa kokonaisarvioinnissa on myös tosiasiasa otettava huomioon toimeentulotukihakijalta saatu selvitys ja mahdollisesti asiassa saatu muu lisäselvitys.

### 3.2 Kelan antama selvitys ja kantelijalle tehdyt toimeentulotukipäätökset

#### Lokakuuta 2017 koskeva hakemus ja päätös

Kelan selvityksen mukaan kantelija toimitti 2.9.2017 lokakuun toimeentulotukihakemuksensa liitteeksi Kanta-palvelusta tulostetun sähköisen reseptin Attentin-valmisteelle. Kantelijalle ei myönnetty maksusitoumusta lääkkeisiin 275,91 euroa ylijäämäisen laskelman vuoksi. Kantelijalle annetusta päätöksestä kuitenkin ilmenee, ettei Attentinin kustannuksia ole huomioitu päätöksessä ja siihen liittyvässä normilaskelmassa, mikä aiheutti laskelman ylijäämän.

Kantelija toimitti Kelan selvityksen mukaan lokakuuta koskevan tarkistuspyyntönsä liitteeksi Kelaan 11.10.2017 kuitteja Attentin-lääkkeen ostoista. Käsitteilyn yhteydessä pyydettiin lausuntoa Kelan asiantuntijalääkäriltä, joka oli suositellut lääkkeen myöntämistä yhden kuukauden ajalle ja lisäselvityksen pyytämistä lääkkeen tarpeellisuudesta jatkoa varten. Lokakuun toimeentulotukipäätös tarkistettiin 12.10.2017. Kantelijalle maksettiin toimeentulotukea 13,36 euroa ja samalla kantelijalle myönnettiin rajattu maksusitoumus apteekkiin. Attentin oli rajattu pois maksusitoumuksesta, koska se oli nyt huomioitu menona toimeentulotukilaskelmassa. Kelan selvityksen mukaan asiantuntijalääkärin edellyttämä lisäselvityksen pyytäminen jatkoa varten jäi ”epähuomiossa pyytämättä”.

#### Marraskuuta 2017 koskeva hakemus ja päätös

Kantelija haki 9.11.2017 jättämällään hakemuksella toimeentulotukea 1.11.2017 alkaen. Hakemuksen liitteeksi kantelija toimitti Attentin lääkeostokuitteja lokakuulta ja marraskuulta. Kantelijalle lähetettiin 17.11.2017 lisäselvityspyyntö Attentin-valmisteen tarpeellisuudesta (ja välttämättömyydestä). Kantelijalta pyydettiin psykiatrian erikoislääkärin laatima lisäselvitys lääkkeen tarpeellisuudesta ja sairauskertomusmerkinnät sairauden määrittämistä koskien. Lisäselvityspyynnössä oli yksilöity, että selvityksen tuli sisältää seuraavat tiedot:

- missä ja milloin ADHD on todettu ja mihin löydöksiin diagnoosi perustuu,
- milloin ADHD:n lääkehoito on aloitettu, mitä valmisteita on kokeiltu aiemmin ja millaiset olivat hoitotulokset,
- mikä on ADHD:n lääkehoidon tavoite (esim. opintojen, työelämän osalta) ja onko lääkehoidolla ollut siihen vaikutusta,
- onko Attentin lääkkeen osalta huomioitu vasta-aiheiden poissulku ja
- ajankohtainen lääkehoito- ja seurantasuunnitelma.

Kelan antaman selvityksen mukaan kantelijalle soitettiin Kelasta ja kerrottiin lähetetystä lisäselvityspyynnöstä. Kantelija oli kertonut toimittaneensa psykiatrin lausunnon jo Kelaan. Etuuskäsittelijä oli luvannut selvittää, riittääkö jo toimitettu selvitys (syyskuulta 2016) vai tarvitaanko uudempi selvitys. Kelan selvityksen mukaan ”ilmeisesti kantelijalle ei ole kuitenkaan erikseen ilmoitettu, että uudempi lisäselvitys tarvitaan”.

Kantelijan toimeentulotukihakemus hylättiin 27.11.2017 annetulla päätöksellä marraskuulta 2017, koska laskelma oli 428,17 euroa ylijäämäinen. Tukea Attentin-valmisteeseen ei myönnetty, koska pyydettyjä lisäselvityksiä lääkkeen tarpeellisuuden (ja välttämättömyyden) arvioimista varten ei ollut toimitettu. Attentin-valmisteen kustannuksia ei huomioitu menona marraskuun päätöksessä.

### Joulukuuta 2017 ja tammikuuta 2018 koskevat hakemukset ja päätökset

Selvityksen mukaan kantelija toimitti 15.12.2017 jatkohakemuksen ajalle 1.12.2017–31.1.2018. Hakemuksessaan kantelija kertoi hakevansa tukea lääkemenoihin. Hakemuksen liitteeksi kantelija toimitti lääkeostokuitteja. Lisäksi kantelija toimitti 18.12.2017 Kelaan 12.12.2017 päivätyn psykiatrin lausunnon lääkkeen tarpeellisuudesta ja 20.12.2017 B-lausunnon, joka oli päivätty 28.11.2017. Kelan selvityksen mukaan ”kantelijan hakemus ratkaistiin 2.1.2018 muilta osin, mutta Attentin-lääkkeen osalta on konsultoitu Kelan asiantuntijalääkärinä ja jääty odottamaan lääkärin vastausta.”

Kantelija toimitti Kelaan 8.1.2018 lääkereseptin ja lääkeostotietoja Attentin-lääkkeestä. Kantelijalle lähetettiin 15.1.2018 uusi lisäselvityspyyntö lääkkeen tarpeellisuudesta (ja välttämättömyydestä). Kantelijalta pyydettiin psykiatrian erikoislääkärin laatimaa lisäselvitystä sairauskertomusmerkintöineen siten, että selvityksestä käy ilmi ADHD-diagnoosin perusteet ja asiakkaan päihitteettömyys.

Selvityksen mukaan kantelija antoi puhelimitse lisäselvitystä. Lisäksi kantelija on 22.1.2018 toimittanut kirjallisen selvityksen lääkkeen tarpeellisuudesta ja 7.1.2018 päivätyn lääkärinlausunnon psykoterapiakuntoutusta varten. Kantelija toimitti myös 25.1.2018 B-lausunnon vuodelta 2011. Kelan tarkistuspäätöksessä 5.2.2018 ajalle 1.12.2017–31.1.2018 kantelijalle ei myönnetty toimeentulotukea Attentin valmistamiseen, ”koska toimitetut selvitykset ovat olleet puutteellisia eikä niistä ole käynyt riittävästi ilmi lääkkeen tarpeellisuus (ja välttämättömyys)”. Päätöksessä on kerrottu, että asia voidaan käsitellä uudelleen, mikäli Kelaan toimitetaan aiemmin pyydetty selvitykset ADHD-diagnoosin perusteista, aiemmista hoidoista ja niiden vaikutuksista, vasta-aiheiden poissulusta sekä hoito- ja seurantasuunnitelmasta.

Selvityksen mukaan kantelija toimitti 8.2.2018 psykiatrian erikoislääkärin 22.1.2018 allekirjoittaman lisäselvityksen päihitteettömyydestä. Sama selvitys toimitettiin Kelaan uudelleen 12.2.2018. Tammikuulle annettiin uusi tarkistuspäätös 21.2.2018, mutta tukea Attentin lääkkeeseen ei edelleenkaan myönnetty, ”koska näyttöä ADHD -diagnoosista ei ole toimitettu.”

### Takautuva hakemus ja päätös ajalle 1.1.–30.4.2018

Kantelija haki seuraavan kerran toimeentulotukea 13.4.2018 jätetyllä hakemuksella takautuvasti ajalle 1.1.2018–30.4.2018. Hakemuksen liitteeksi toimitettiin B-lausunto vuodelta 2011, kantelijan oma selvitys Attentin-lääkkeen tarpeellisuudesta, sairauskertomusmerkintöjä vuosilta 2012–2017, lääkeresepti ja lääkeostokuitteja.

Selvityksen mukaan kantelijalle lähetettiin 30.4.2018 lisäselvityspyyntö, ”jossa on pyydetty selvitystä diagnoosiperusteista ja tietoa siitä, mitä valmisteita ADHD:n hoitoon on kokeiltu aiemmin ja millaiset hoitotulokset niillä on saatu”. Kantelija toimitti Kelaan 14.5.2018 psykoterapeutin sa-

mana päivänä allekirjoittaman lisäselvityksen lääkkeen tarpeellisuudesta. Lisäselvityksen johdosta pyydettiin Kelan asiantuntijalääkärin arviota lääkkeen tarpeellisuudesta. Kantelijalle annettiin ”muilta osin päätös 15.5.2018 ja tuki on hylätty ylijäämäisen laskelman vuoksi huhtikuulta. Tukea ei ole myönnetty takautuen, koska ei ole esitetty erityistä syytä tuen myöntämiselle.”

Selvityksestä ilmenee, että kantelija toimitti 21.5.2018 Kelaan lääkärinlausunnon, jossa luettelaa aiemmin käytetyt lääkkeet. Kelan selvityksen mukaan ”koska edelleenkin näyttöä ADHD-diagnoosista ei ole saatu, asiantuntijalääkärin suosituksen mukaisesti toimeentulotukea ei ole myönnetty Attentin-valmisteseen 1.6.2018 huhtikuulle annetussa tarkistuspäätöksessä. Kantelijalle on kerrottu, että päätös voidaan tarkistaa, jos hän toimittaa pyydetty lisäselvitykset (psykiatrin sairauskertomusmerkinnät 26.10.2011 ja 1.11.2011 tapahtuneilta käynneiltä).”

### Kelan tarkistuspäätös ajalle 1.11.2017–30.6.2018

Selvityksen mukaan kantelija on toimittanut 23.6.2018 Kelaan pyydettyt psykiatrin sairauskertomusmerkinnät vuodelta 2011. Selvitysten perusteella Kela on tehnyt kantelijalle tarkistuspäätöksen ajalle 1.11.2017–30.6.2018. Päätöksessä Attentin-valmisteen ostosta aiheutuneet kustannukset huomioitiin toimeentulotukilaskelmalla menona.

### 3.3 Lokakuun 2017 hakemuksen käsittely

Totean aluksi, että kantelusta ilmenevien tietojen ja Kelan antaman selvityksen ja asiakirjojen perusteella kantelijan tapauksessa kysymys on lääkkeestä, jota kantelija on käyttänyt useiden vuosien ajan. Lääkkeen on määrännyt julkisen terveydenhuollon lääkäri tekemänsä lääketieteellisen arvion perusteella.

Saamistani selvityksistä ja toimeentulotukipäätöksistä ilmenee, että Kela on päätösharkinnassaan ensin pitänyt kantelijan vuonna 2017 esittämää selvitystä hänelle määrätyn Attentin-lääkkeen tarpeellisuudesta riittävänä ja ottanut vielä lokakuussa 2017 huomioon lääkkeen hankkimisesta aiheutuneet kustannukset kantelijalle tarpeellisina terveydenhuoltomenoina.

Lokakuuta koskevassa päätösharkinnassa Kela on ottanut huomioon oman asiantuntijalääkäriensä kannanoton asiassa, joka oli edellyttänyt lisäselvitysten hankkimista lääkkeen tarpeellisuudesta kantelijalle. Kelan selvityksen mukaan kantelijalta ei kuitenkaan pyydetty lisäselvitystä ennen kuin vasta 17.11.2017. Kantelijalle ilmoitettiin lisäselvityspyynnöstä puhelimitse samana päivänä ja Kelan selvityksen mukaan Kela oli luvannut puhelinkeskustelun yhteydessä selvittää, riittääkö kantelijan aikaisemmin Kelaan toimittama selvitys päätöksentekoon.

Kelan selvityksen perusteella kantelijalle ei siis lupauksesta huolimatta ilmoitettu, että pyydetty lisäselvitys tarvitaan, ja Kela hylkäsi kantelijan toimeentulotukihakemuksen normiylijäämän johdosta. Tukea Attentin-valmisteseen ei myönnetty, koska Kelan selvityksen mukaan ”pyydettyjä lisäselvityksiä lääkkeen tarpeellisuuden arvioimista varten ei oltu toimitettu”. Kela ei myöntänyt kantelijalle lokakuun 2017 jälkeen toimeentulotukea Attentin-lääkemenoihin.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteita kuvaavan 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain mukaiseen asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös huolellisuus lisäselvitysten pyytämässä.

Katson, että Kelan menettely lokakuun 2017 päätöstä tehtäessä on ollut huolimaton ja on vaarantanut kantelijan oikeuksien toteutumista. Kela ei nimenomaisesti lupauksestaan huolimatta ole ilmoittanut kantelijalle, tarvitaanko hakemuksen käsittelemiseksi kantelijan toimitta-

man selvityksen lisäksi vielä muuta selvitystä, ja mitä tämän selvityksen olisi tullut sisältää. Kantelija on käsittäkseni jäänyt tämän laiminlyönnin johdosta siihen uskoon, että hänen Kelaan jo toimittamansa selvitys on ollut riittävää. Kelan menettelyn johdosta kantelijalla ei ollut mahdollisuutta täydentää hakemustaan ennen kielteistä toimeentulotukipäätöstä.

### 3.4 Kantelijan toimittamien selvitysten merkitys

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 31 §:n selvittämisvelvollisuutta koskeva säännös sisältää virallisperiaatteen, mikä tarkoittaa, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Selvitystä tulee hankkia ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä, ja asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen tulee suorittaa mahdollisimman tehokkaasti (HE 72/2002 vp, s. 74–75).

Hallintolain 32 §:n mukaan selvityspyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Lokakuun 2017 jälkeen kantelija on toimittanut Kelaan toimeentulotukihakemustensa liitteenä toistuvasti lääkärintodistuksia, lääkäreiden antamia muita selvityksiä, potilasasiakirjamerkintöjä sekä itse laatimiaan selvityksiä. Kantelijan toimittamista asiakirjoista ja Kelan minulle antamista selvityksistä ilmenee, että Kelalla on ollut viimeistään joulukuussa 2017 käytössään kantelijan hoitavan lääkärin antama selvitys, jota on täydennetty tammikuussa ja helmikuussa 2018. Näistä selvityksistä ilmenee kantelijalle tehty ADHD-diagnoosi ja sairauteen määrätty lääkitys.

Kelan käytössä on lisäksi ollut jo 8.7.2017 kantelijan tekemän hoitotukihakemuksen liitteet lääkärintodistuksineen kuten myös kantelijan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan toimittama 12.12.2017 päivätty lääkärinlausunto. Muutoksenhakulautakunnan päätöksessä ei ole kiistetty kantelijalle tehtyä diagnoosia tai Attentin-lääkkeen tarpeellisuutta.

Kantelijalle joulukuussa 2017 ja sen jälkeen annettujen toimeentulotukipäätösten perusteluissa ei ole esitetty, miten nämä kantelijan Kelalle toimittamat selvitykset lääkkeen tarpeellisuudesta on otettu huomioon päätöstä tehdessä. Päätösten perusteluissa on ainoastaan todettu, ettei kantelija ole toimittanut häneltä pyydettyjä lisäselvityksiä lääkkeen tarpeellisuudesta.

Kantelukirjoituksesta ja Kelan selvityksestä ilmenee myös, että kantelijalta pyydettiin selvitystä hänen päihitteettömydestään. Selvityspyynnössä ei ole perusteltu lainkaan sitä, miksi selvitystä päihitteettömydestä pyydetään.

Totean, että hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomainen perustelee asiakkaalleen, miksi ja mistä asiasta lisäselvitystä pyydetään. Koska toimeentulotukilain 17 §:n tarkoittama tuen hakijan myötävaikutusvelvollisuus on nimenomaisesti määritelty siten, että tuen hakijan on annettava Kelalle kaikki ”tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot”, on Kelan lisäselvityspyynnöissään yksilöitävä asiakkaalle, mitä muita tietoja se vielä tarvitsee, miksi tiedot ovat asian käsittelylle välttämättömiä ja millä perusteella se niitä pyytää. Kela ei voi kuitenkaan pyytää asiakasta toimittamaan laajempaa selvitystä terveydentilastaan, kuin mitä on pidettävä välttämättömänä toimeentulotuen määrää koskevassa päätöksenteossa.

Kantelijan oikeuksien toteutumisen kannalta olennaista olisi ollut se, että Kela olisi selvittänyt kantelijalle, miksi hänen toimittamiaan useita lääkärinlausuntoja ja niihin liittyviä lääkärin antamia lisäselvityksiä ei ole Kelassa pidetty riittävinä. Kelan olisi tullut myös selvittää kantelijalle,

miten kantelijan antamia selvityksiä käsiteltiin Kelassa ja miksi kantelijan olisi tullut vielä toimittaa Kelan pyytämät muut yksityiskohtaiset ja laajat lisäselvitykset. Erityisesti Kelan olisi tullut perustella, miksi kantelijaa pyydettiin toimittamaan vanhoja vuonna 2011 laadittuja lääkärin muistiinpanoja ja ennen kaikkea, mikä merkitys muistiinpanoilla oli arvioitaessa kantelijan oikeutta saada toimeentulotukea häntä hoitaneen lääkärin tekemän diagnoosin ja hoitosuunnitelman perusteella määrättyihin lääkkeisiin. Kela ei ole antanut kantelijalle, kuten ei myöskään minulle, tähän liittyvää selvitystä.

Kelan toimittamista asiakirjoista lisäksi ilmenee (kirje kantelijalle 30.4.2018), että kantelijan lääkeasiaa käsiteltiin 27.4.2018 Kelan moniammatillisessa asiantuntijaryhmässä. Mielestäni kantelijalle olisi tullut tältäkin osin selvittää, mikä merkitys asiantuntijaryhmän käsittelyllä oli hänen asiassaan ja mihin johtopäätöksiin ryhmä oli päätenyt. Asianosaisen oikeusturva edellyttää, että hän saa tietoonsa, mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet ja vaikuttaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Tällaista selvitystä asiantuntijaryhmän käsittelystä ei ole toimitettu myöskään minulle kanteluasian selvittämisen yhteydessä.

Katson Kelan menetelleen virheellisesti, kun se ei ole perustellut kantelijalle lisäselvitysten tarvetta suhteessa jo toimitettuihin selvityksiin. Toimeentulotuen hakijalla on oikeus tietää, miksi hänen toimittamaansa selvitystä (esimerkiksi lääkärin reseptiä, joka sisältää myös tosiasiallisesti lääketieteellisen kannanoton lääkkeen tarpeellisuudesta) on pidetty riittämättömänä.

### 3.5 Luottamuksen suojasta

Korostin edellä mainituissa ratkaisuissani toimeentulotukihakijan oikeutta luottaa viranomaisen menettelyn johdonmukaisuuteen ja siihen, että hänen hakemuksensa käsitellään aikaisempien myönteisten päätösten perusteella niin, että hänelle jatkossakin myönnetään perustoimeentulotukea tarpeellisiin lääkemenoihin. Luottamuksen suojan periaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Luottamuksen suojaa voidaan pitää yhtenä oikeusvarmuuden takeena.

Tässäkin tapauksessa kantelijan oikeus saada toimeentulotukea lääkemenoihinsa on kyseenalaistettu tosiasiallisesti vasta sen jälkeen, kun Kela yleisesti muutti tiettyjä lääkkeitä koskevaa sisäistä ohjeistustaan syksyllä 2017. Kuitenkin tätä ennen Kela on kantelukirjoituksen mukaan arvioinut lääkkeen toimeentulotukilain tarkoittamalla tavalla kantelijalle tarpeelliseksi ja toimeentulotuessa hyväksyttäväksi menoksi ja myöntänyt toimeentulotukea kyseiseen lääkkeeseen.

Mielestäni kantelijalle voidaan katsoa syntyneen oikeutettuja odotuksia sen suhteen, että lääkähoidosta hänelle aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon toimeentulotukea myönnettäessä ja ettei päätökset muutu ilman perusteltua syytä.

Kesäkuussa 2018 Kela on jälleen muuttanut tulkintaansa kantelijan lääkemenojen hyväksymisestä toimeentulotukeen oikeuttavina menoina sen jälkeen, kun olin lähettänyt kanteluun liittyvän selvityspyynnön Kelalle 12.6.2018. Kelan minulle antamasta selvityksestä ilmenee, että kantelija on 23.6.2018 toimittanut Kelaan sen pyytämät kantelijaa hoitaneen lääkärin käsin kirjoittamat suppeat merkinnät vuodelta 2011. Tämän jälkeen Kela on tehnyt kantelijalle tarkistuspäätöksen 1.11.2017–30.6.2018, eli koko sille ajalle, jota kantelukin koskee. Tällä päätöksellä Kela myönsi kantelijalle toimeentulotukea Atentin-valmisteen ostosta aiheutuneisiin kustannuksiin, myös takautuvalle ajalle.

Kaiken asiassa esitetyn selvityksen perusteella minun on vaikea ymmärtää, miksi Kela ei tehnyt tätä myönteistä ratkaisua jo aiemmin ennen selvityspyynnön lähettämistä ja mikä ratkaiseva merkitys on voinut olla kantelijan toimittamalla lääkärin käsin tekemillä muistiinpanoilla vuodelta 2011 verrattuna kaikkiin niihin laajoihin selvityksiin ja lääkärintodistuksiin, joita kantelija oli toimittanut Kelaan asian käsittelyä varten eri vaiheissa.

Kuten jo olen todennut, Kelalta saamistani selvityksistä ja toimeentulotukipäätöksistä ei selviä, miksi kantelijan ennen 23.6.2018 toimittamia selvityksiä ei ole pidetty riittävinä tai luotettavina. Se, että Kela on viime kädessä edellyttänyt kantelijan toimittavan kantelijaa hoitaneen lääkärin käsin tekemiä potilasasiakirjamerkintöjä vuodelta 2011 todisteeksi ADHD-diagnoosistaan nähdäkseni osoittaa, että Kela on jättänyt toimeentulotuen myöntämättä, koska se on kyseenalaistanut kantelijaa hoitaneiden lääkäreiden asettaman diagnoosin oikeellisuuden. Kuten olen aikaisemmissa ratkaisuissani todennut, ei Kelan toimeentulotuen myöntämistä koskevaan harkintavaltaan kuitenkaan nähdäkseni kuulu toimeentulotukiasiakkaiden diagnoosien kyseenalaistaminen.

### 3.6 Tulojen jaksottaminen

Havaitsin Kelan minulle toimittamista toimeentulotukipäätöksistä vielä sen, että laskennallista ylijäämää oli siirretty eteenpäin (jaksotettu) joulukuun 2017, tammikuun 2018 ja helmikuun 2018 laskelmissa.

Toimeentulotukilain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltujen menojen sekä tuen hakijan käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Toimeentulotukilain 11 §:n mukaan tuloina otetaan huomioon erikseen säädettyin poikkeuksin henkilön ja perheen käytettävissä olevat tulot. Varoina otetaan huomioon erikseen säädettyin poikkeuksin käytettävissä olevat varat (lain 12 §).

Toimeentulotukilain 15 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai sitä pidemmältä ajalta.

Säännöksen 2 momentin mukaan toimeentulotuen perusteena olevia lain tarkoittamia hyväksyttäviä menoja sekä huomioon otettavia tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.

Toimeentulotukilain 6 ja 11 §:n vaatimusta käytettävissä olevien tulojen huomioon ottamisesta toimeentulotukea koskevassa normilaskelmassa on noudatettava myös silloin, kun sovelletaan toimeentulotukilain 15 §:n 2 momentin säännöstä tulojen jaksottamisesta.

Kuitenkaan selvää sääntöä siitä, kuinka pitkälle ajalle tuloja voidaan jaksottaa, ei löydy laista tai oikeuskäytännöstä. Tuloja jaksotettaessa merkitystä on annettu esimerkiksi sille, milloin tulo on tosiasiallisesti maksettu tuen saajalle, tai miten pitkälle ajalle tulo on tarkoitettu riittämään. Mikäli tulon maksaminen tapahtuu kuukauden lopussa, on mahdollista, että tulo tai ainakin sen osa on tarkoitettu kattamaan osittain myös seuraavan kuukauden menoja.

Toimeentulotukilain 15 §:n mukaan jaksotukseen voidaan ryhtyä, jos sitä voidaan pitää kohtuullisena. Toimeentulotukilaki edellyttää siis myös tältä osin päätöksentekijältä yksilöllistä harkintaa. Tulojen jaksottamisen kohtuullisuus ja jaksottamisen pituus on ratkaistava yksittäistapauksittain. Ratkaiseva merkitys asiassa on sillä, onko jaksotettavat tulot tosiasiallisesti käytettävissä sinä ajanjaksona, jona ne on toimeentulotuessa otettu tulona huomioon.

Mikäli asiakas voi osoittaa, tai hänen olosuhteensa osoittavat, että jaksotettavat tulot on jo käytetty tai ne tullaan käyttämään toimeentulotuen näkökulmasta hyväksyttäviin tarkoituksiin (tulot eivät siis ole enää tosiasiallisesti käytettävissä), ei tulojen jaksotukseen tulisi ryhtyä. Tällaisessa tilanteessa tulojen jaksottaminen saattaisi olla säännöksen tarkoittamalla tavalla kohtuutonta.

Viime kädessä tuomioistuin arvioi sen, onko edellytykset tulon jaksottamiselle olleet olemassa toimeentulotukea myönnettäessä ja onko jaksottaminen ollut kohtuullista.

Käsitykseni mukaan jaksottamisen kohtuullisuuden arvioinnin merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on asumisen turvaamisesta, lääkemenosta, lapsiperheestä tai haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä. Päätöksentekijän on arvioitava, miten tulojen tai varojen jaksottaminen vaikuttaa henkilön sosiaaliseen tilanteeseen ja hänen selviytymismahdollisuuksiinsa.

Tässä tapauksessa kantelijalle on määrätty lääke, jota hoitava lääkäri on pitänyt tarpeellisena. Kantelijan toimittamista selvityksistä ilmenee, että lääke on huomattavan kallis. Kuten aiemmin on todettu, ei Kela ole ottanut huomioon kantelijan lääkemenoja toimeentulotukea myöntäessään ja kantelijan tuloja jaksottaessaan. Kelalla on kuitenkin ollut tiedossaan kantelijan sosiaalinen tilanne ja hänen varallisuustilanteensa.

Kantelijalle tehtyjen toimeentulotukipäätösten perusteella Kela on jaksottanut kantelijalle syntyntä laskennallista ylijäämää seuraavalle kuukaudelle. Päätöksistä ei kuitenkaan käy ilmi, onko päätöksenteon yhteydessä arvioitu sitä, ovatko jaksotettavat tulot olleet tosiasialisesti kantelijan käytettävissä toimeentulotukilain tarkoittamalla tavalla.

Koska en ole pyytänyt tältä osin Kelalta selvitystä, kiinnitän edellä sanottuun vain yleisesti huomiota. Lisäksi korostan Kelan velvollisuutta ottaa päätösharkinnassaan huomioon toimeentulotuen hakijan yksilölliset olosuhteet.

### 3.7 Asunto-osakkeen huomioiminen varallisuutena

Havaitsin vielä minulle toimitetuista Kelan 15.5.2018 ja 1.6.2018 tekemistä päätöksistä, että päätöksiin on kirjattu kantelijan omaisuudeksi rivitalo-osake. Toimeentulotukipäätösten mukaan ”omaisuus tulee myydä, jos haet jatkossa perustoimeentulotukea. Sinulle on annettu aikaa omaisuuden myyntiin 2.7.2018 saakka. Määräajan jälkeen omaisuutesi arvo on mahdollista huomioida tulona perustoimeentulotuessa.”

Minulle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että kantelijan rivitalo-osake on yhteisomistuksessa toisen henkilön kanssa ja että kantelijalla on velkaa asunto-osakkeesta. Asiakirjoista ei ilmene, että Kela olisi selvittänyt kantelijan omaisuuden arvoa ja hänen tosiasiallisia mahdollisuuksiaan realisoida omaisuus. Yhteisomistajuus ja velkojan oikeudet saattavat olla esteenä asunnon myymiselle.

Totean, että toimeentulotukilain mukaan asiakkaan omaisuuden laskennallista arvoa ei voida ottaa huomioon tulona normilaskelmassa kantelijan päätöksissä esitetyllä tavalla. Sen sijaan Kelalla on tarvittaessa käytössään toimeentulotukilain 20 §:n mahdollisuus tuen takaisinperintään, mikäli edellytykset siihen ovat olemassa.

Koska en ole pyytänyt Kelalta selvitystä tästä asiasta totean yleisesti, että viranomaisen ei voi sisällyttää päätökseensä lakiin perustumattomia lausumia. Viranomaisen päätöksissä olevat vakiotekstit ja niiden virheet, puutteellinen neuvonta tai virheellinen ohjaus eivät saa aiheuttaa asiakkaalle hänen oikeuksiensa menetyksiä. Viranomaisen vastaa siitä, että sen laatimat vakiolomakkeet ja sen antamat ohjeet ovat oikeita ja lainmukaisia. Asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antaman ohjauksen oikeellisuuteen ja hänelle annettujen muiden tietojen virheetömyyteen ja lainmukaisuuteen.

#### **4 TOIMENPITEET**

Olen päätenyt asian kokonaisharkinnassa siihen, että annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Kelalle huomautuksen edellä todetuista toimeentulotuen päätöksentekoon liittyvistä lainvastaisista ja virheellisistä menettelyistä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.