

11.9.2019

EOAK/461/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson

MAKSUSITOUMUS LÄÄKKEESEEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli monin eri tavoin Kelan menettelyä toimeentulotukeen liittyvien lääkemenojen maksamisesta kieltäytymisessä. Kirjoituksen mukaan lääkemaksusitoumusta koskevat kielteiset päätökset eivät perustu lakiin ja ovat yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia. Kantelija on kirjoituksen mukaan käyttänyt Attentin lääkettä tai sen rinnakkaisvalmistetta Dexedrineä/Dexamphetamine sulphatea 10.1.2009 alkaen saaden lääkkeeseen vuosien ajan maksusitoumuksen kunnan sosiaalitoimistosta.

Kirjoituksen mukaan toimeentulotukihakemusten yhteydessä kantelijalta on pyydetty laajempaa selvitystä terveydentilasta kuin mihin Kelalla on oikeus, eikä Kela ole hyväksynyt kantelijan hoitavan lääkärin antamaa lääkärintodistusta riittäväksi selvitykseksi lääkkeen tarpeesta.

Kirjoituksen mukaan kantelija on saanut Kelasta kirjeen, jonka mukaan "Perustoimeentulotukihakemuksesi tullaan jatkossa hylkäämään Attentin valmisteen osalta, ellet esitä sellaista hyvän hoitokäytännön mukaista lääketieteellisesti perusteltua selvitystä, jonka perusteella valmiste on sairautesi kannalta tarpeellinen ja välttämätön. Lisäselvityksestä tulee käydä ilmi seuraavat tiedot:

- Sairauskertomusmerkinnät, joista selviää, milloin ADHD:n lääkehoito on aloitettu, mitä valmisteita on kokeiltu ja millaiset olivat hoitotulokset
- Viimeisimmät psykiatrian alan sairauskertomukset
- Viimeisimmät hoitavan lääkärin sairauskertomukset."

Kirjoituksessa tuodaan esille, että Kelan yleiset linjaukset tiettyjen lääkemenojen huomioimatta jättämisessä toimeentulotuessa ovat toimeentulotukea saavien kansanryhmää leimaavia ja terveydenhoidollisesti kyseenalaisia. Lisäksi kirjoituksen mukaan Kelan menettely ohittaa täysin yksityisyydensuoja- ja tietosuojanäkökohdat.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Kelalta pyydettiin selvitystä. Kela toimitti minulle Etuuspalveluiden Lakiyksiön Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskusselvityksen ja Eteläisen vakuutuspiirin selvitykset. Selvitysten liitteenä oli kantelijalle tehty perustoimeentulotukipäätökset, kantelijan tekemät toimeentulotukihakemukset sekä kopiot kantelijan ja Kelan virkailijoiden välisistä viesteistä. - - -

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 kantelijan esille tuomia yleisempiä asiakokonaisuuksia, joihin olen jo esittänyt kannanottoni aiemmissa alla mainituissa lääkemenoja koskevissa ratkaisuisiani. Tällaisia kantelusta ilmeneviä asiakokonaisuuksia ovat muun muassa yhdenvertaiseen kohteluun, lääkemääräysten kyseenalaistamiseen, luottamuskensuojaan, tiettyjen lääkkeiden rajaamiseen tuen ulkopuolelle sekä tulevaisuuteen suuntautuneen toimeentulotukipäätöksen tekemiseen liittyvät kysymykset.

Viitataan tältä osin oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistuihin ratkaisuihini EOAK/6468/2017 ja EOAK/7043/2017, joissa olen antanut Kelalle hallinnollista ohjausta liittyen lääkemenoja koskeviin eri kantelijoiden esille tuomiin ongelmiin. Totesin ensimmäisenä mainituissa ratkaisussani yhteenvetona, että terveydenhuoltomenot kuuluvat perustoimeentuloon ja ovat osa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa. Totesin, että käsillä oleva asia nosti esiin kysymyksen yhdenvertaisuudesta terveystulotulojen 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 tosiasiallisesti 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 terveystulotukisiin.

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

Toin ratkaisussani esille havaintoni siitä, että Kela oli toimeentulotukipäätöksen perusteluissa tehnyt määrittelemättömään tulevaisuuteen ajallisesti ulottuvan ratkaisun siitä, että kantelijalle ei tulla enää koskaan myöntämään toimeentulotukea hänen tarvitsemaansa kilpirauhaslääkkeeseen. Katsoin, että tosiasiallisesti päätöksessä oli ennakkollisesti hylätty kantelijan mahdolliset tulevienkin kuukausien vaatimukset perustoimeentulotuen myöntämisestä kyseiseen lääkkeeseen. Totesin, että toimeentulotukilaki ei mahdollista kielteisen päätöksen ulottamista määrittelemättömään tulevaisuuteen, vaan kielteisen päätöksen voi tehdä ainoastaan sille ajalle, mille toimeentulotukea on haettu.

3.2 Lisäselvitysten pyytämiseen liittyvä menettely ja päätösten perusteleminen kantelijan tapauksessa

Totean aluksi, että Kelan asiassa antamien selvitysten ja kantelusta ilmenevien tietojen perusteella kantelijan tapauksessa kysymys on lääkkeestä, jota kantelija on käyttänyt vuodesta 2009 alkaen, ja jonka kustannuksiin hän on saanut toimeentulotukea aikaisemmin kunnan vastatessa perustoimeentulotuesta. Kunta on siis aikaisemmin hyväksynyt kantelijan esittämät selvitykset kyseisen lääkkeen tarpeellisuudesta hänen sairautensa hoidossa.

Saamistani selvityksistä ilmenee, että myös Kela oli päätösharkinnassaan alun perin pitänyt kantelijan syyskuussa 2017 esittämää selvitystä hänelle määrätyn Attentin-lääkkeen tarpeellisuudesta riittävänä (ja Kelan vielä tuolloin soveltaman tulkinnan mukaan välttämättömänä) ja hyväksynyt toimeentulotukipäätöksessään 29.9.2017 lääkkeen hankkimisesta aiheutuneet kustannukset toimeentulotukeen oikeuttavina kantelijalle tarpeellisina terveydenhuoltomenoina. Päätös tehtiin ajalle 1.9.–30.11.2017. Päätösharkinnassa oli otettu huomioon Kelan oman asiantuntijalääkärin kannanotto asiassa.

Saamani selvityksen perusteella kantelijan lääkemenoja koskevaa arviointia kuitenkin muutettiin 7.12.2017, jolloin kantelijalle tehtiin lääkemenoja koskeva myönteinen päätös enää neljän viikon ajalle. Samalla kantelijalta pyydettiin uutta ja laajempaa lisäselvitystä hänen terveydentilastaan ja lääkkeen käytöstä ja todettiin, että jatkossa kantelijalle ei tulla myöntämään tukea lääkkeeseen, ellei hän toimita pyydettyjä selvityksiä. Lisäselvityspyyntö tehtiin Kelan asiantuntijalääkärin arvioon pohjautuen.

Minulle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että Kelan käytössä on molempien päätösten tekemisen hetkellä ollut kantelijan toimittama häntä hoitaneen lääkärin selvitys sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin laatima potilaskertomuksen loppulausunto (päiväty 9.1.2015), josta ilmeni kantelijan diagnoosit, esitiedot, hoitosuunnitelma ja hänelle tarpeellinen lääkitys.

Joulukuussa 2017 ja sitä myöhemmin tehdyissä kielteisissä toimeentulotukipäätöksissä ei ole kuitenkaan otettu mitään kantaa siihen, miten edellä mainitut selvitykset lääkkeen tarpeellisuudesta kantelijan hoidossa on otettu huomioon päätöstä tehdessä. Päätösten perusteluissa on ainoastaan todettu, ettei kantelija ole toimittanut häneltä pyydettyjä lisäselvityksiä.

Kuten olen todennut aiemmissa ratkaisuisani, päätöksenteossa ja siihen liittyvässä lääkemenojen tarpeellisuutta koskevassa kokonaisarviointissa on kuitenkin myös tosiasiaa otettava huomioon toimeentulotukihakijalta saatu selvitys ja mahdollisesti asiassa saatu muu lisäselvitys. Erityisesti silloin, jos Kela ei hyväksy hakijan esittämiä selvityksiä, on päätöksessä esitettävä hallintolain mukaisesti ja asiakkaalle ymmärrettävällä tavalla perustelut sille, miten ja miksi tällaiseen lopputulokseen on asian arvioinnissa päädytty. Tällaisia perusteluita ei ilmene kantelijalle annetuista toimeentulotukipäätöksistä.

Kantelija on kantelussaan lisäksi viitannut toimeentulotukilain säännökseen siitä, että asiakkaan on toimitettava hakemuksensa tueksi välttämättömät tiedot. Kantelijan arvion mukaan Kelan pyyntö, joka koski vanhoja (vuoden 2009) "sairauskertomusmerkintöjä, joista selviää, milloin ADHD:n lääkehoito on aloitettu, mitä valmisteita on kokeiltu ja millaiset olivat hoitotulokset" sekä viimeisimpiä psykiatrian alan ja hoitavan lääkärin sairauskertomuksia, oli liian laaja, eikä rajoitunut pelkästään päätöksenteossa välttämättömiin tietoihin.

Kela on lakiyksikön antamassa selvityksessä todennut yleisellä tasolla, että asiakkaalta ei pyydetä tarpeettomasti lisäselvityksiä. Selvityksen mukaan Kela arvioi tapauskohtaisesti, onko asiakkaalta tarpeen pyytää lisäselvitystä.

Totean, että Kelalla on oikeus pyytää asiakkaalta lisäselvitystä, mikäli jo toimitettu selvitys ei ole riittävä. Tällöin Kelan on kuitenkin hyvän hallinnon periaatteita noudattaen perusteltava asiakkaalleen ensinnäkin se, miksi hänen jo toimittamiaan selvityksiä ei pidetä riittävinä sekä esittää perustelut sille, millä perusteella ja miksi se pyytää lisäselvityksiä. Asiakkaalle on lisäksi selvitettävä se, miksi Kela arvioi kyseiset tiedot välttämättömiksi. Kun kysymys on viimesijaisen toimeentulotuen järjestämisestä, on päätöksenteon ja selvityspyyntöjen johdonmukaisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota.

Asiassa saamani selvityksen perusteella kantelijan tapauksessa Kela on viitannut itse lisäselvityspyynnössään lähinnä "hyvään hoitokäytäntöön" ja "lääketieteellisesti perusteltuun selvitykseen" yksilöimättä sen tarkemmin kantelijalle niitä syitä, miksi lisäselvitystä pyydetään ja miksi hänen toimittamiaan aiempia selvityksiä ei voida pitää riittävinä. Saatujen selvitysten perusteella kantelija on erikseen useaan kertaan pyytänyt näitä perusteluita Kelalta, mutta hän ei ole saanut kysymyksiinsä perusteltuja vastauksia. Kela on kantelijalle antamissa vastauksissaan vedonnut ainoastaan omiin sisäisiin menettelyohjeisiinsa siitä, miten tiettyjen Kelan itse määrittelemien

lääkeaineiden suhteen toimitaan niin sanotun normaalin ja rajatun maksusitoumuksen antamisessa.

Etuuspalveluiden lakiyksikön selvityksen mukaan kantelija ”ei ole useista yksilöidyistä lisäselvityspyynnöistä huolimatta toimittanut lääkkeen tarpeellisuuden arvioimiseksi välttämättömiä tietoja, joten maksusitoumusta Attentin-valmisteelle ei käytettävissä olevin tiedoin ole voitu hänelle myöntää.”

Katson, että Kelan olisi tullut hallintolain mukaisesti (viran puolesta, ja viimeistään kantelijan sitä pyytäessä) selvittää yksilökohtaisesti kantelijalle, mikä merkitys pyydetyillä lisäselvityksillä oli toimeentulotukea koskevan päätöksen tekemiselle ja miksi niitä pyydetään. Perusteluvelvollisuutta on korostanut se, että kantelija oli toimittanut sairaanhoitopiirin poliklinikan loppulausunnon vuodelta 2015 ja oli itse ilmoittanut näkemyksensä, että siitä ilmenevät tarvittavat tiedot.

Pidän Kelan menettelyä virheellisenä, koska se ei ole perustellut päätöksiään ja lisäselvityspyyntöjään hallintolain edellyttämällä tavalla.

3.3 Kantelijan luottamuksen suoja

Kiinnitin aiemmissa lääkemenoja koskevissa ratkaisuisani huomiotani myös luottamuksen suojan periaatteeseen. Luottamuksen suojan periaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Luottamuksen suoja voidaan pitää yhtenä oikeusvarmuuden takeena.

Tässäkin tapauksessa kantelijan oikeus saada perustoimeentulotukea lääkemenoihin on kyseenalaistettu vasta sen jälkeen, kun Kela yleisesti muutti vain tiettyjä lääkkeitä koskevaa ohjeistustaan syksyllä 2017. Kuitenkin Kela oli aiemmin arvioinut kantelijan esittämät selvitykset riittäviksi ja myöntänyt toimeentulotukea lääkemenoihin, samoin kuin kunta oli tehnyt kantelijan osalta aiemmin toimeentulotuen maksamisen ollessa kuntien vastuulla.

Mielestäni kantelijalle voidaan katsoa syntyneen oikeutettuja odotuksia sen suhteen, että lääkehoidosta hänelle aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, ja ettei Kela muuta päätöslinjaansa ilman perusteltua syytä.

Kela on siis ensin myöntänyt kantelijalle toimeentulotukea kyseessä olevaan lääkkeeseen, mutta myöhemmin samojen selvitysten perusteella Kela on päätenyt vastakkaiseen ratkaisuun. Taustalla on mainittu Kelan ohjeistuksen muutos. Selvää on, että perustelluista syistä viranomaisella tulee olla mahdollisuus tehdä aikaisempaan toimintalinjaan muutoksia viranomaiselle laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Tässä tapauksessa muuttuneet linjaukset ovat vieläpä kohdistuneet toisilta tahoilta eli eri kunnilta Kelalle ”periytyneisiin” päätöksiin. Perustoimeentuloturvan siirto kunnilta Kelalle toi Kelan linjattavaksi useita kysymyksiä, joihin on aikaisemmin saattanut olla keskenään erilaisia ratkaisuja eri puolella Suomea. Tulkintojen yhdenmukaistaminen aiheuttaa väistämättä muutoksia yksittäisten ihmisten kohdalla, kuten kantelijan tapauksessa. Käsitykseni mukaan kantelijaa koskenut muutosvaihe on edennyt pääpiirteissään samoin kuin muillakin vastaavaan tilanteeseen joutuneilla toimeentulotukiasiakkaila, eli aluksi Kela on pitänyt asiakaskohtaisen linjauksen ennallaan, kunnes se on päättänyt eräistä keskiteytistä muutoksista terveydenhoitomenojen maksamiseen toimeentulotuesta, minkä jälkeen muutoksille on annettu tietty asiakaskohtainen siirtymäaika, jona aikana asiakkaalle on annettu mahdollisuus esittää Kelan tarpeelliseksi katsomia lisäselvityksiä.

Tällaisessa muutostilanteessa, jossa kyse on asiakkaalle syntyneeseen luottamuksen suojaan puuttumisesta, on ensiarvoisen tärkeää perustella menettely ymmärrettävästi ja seikkaperäisesti. Tässä suhteessa katson asiassa menettelyn arvostelulle alttiilla tavalla. Kantelijalle tehdyistä päätöksistä, lisäselvityspyynnöistä tai minulle toimitetuista asiakastietojärjestelmään tehdyistä kirjauksista ei löydy yksilöllisiä kantelijan tilanteen huomioon ottavia perusteluja sille, millä perusteella Kela on muuttanut päätöslinjaansa. Lisäksi Kela on kantelijan ilmoituksen mukaan myöntänyt hänelle uudelleen toimeentulotukea lääkemenoihin sen jälkeen, kun aiemmin mainittu ensimmäinen terveydenhuoltomenoja koskeva ratkaisuni 27.3.2018 tuli julkisuuteen. Kesällä 2019 kantelija ilmoitti kuitenkin oikeusasiamiehen kansliaan, että Kela oli jälleen jättänyt lääkemaksusitoumuksen myöntämättä. Viimeksi mainituilta osin käytössäni ei ole kirjallista selvitystä, eikä Kelaa ole myöskään näiltä osin kuultu erikseen, joten en tältä osin ota asiaan enemmälti kantaa.

3.4 Hakemuksen käsittelemättä jättäminen

Asiaa käsitellessäni kiinnitin vielä huomiotani siihen, että Kelan selvitysten perusteella kantelijan toimeentulotukihakemusta Humidose-valmisteeseen ei ole käsitelty ollenkaan.

Kantelija on hakemuksessaan 27.1.2017 hakenut toimeentulotukea Humidose-valmisteeseen. Humidose-valmistetta ei kuitenkaan ole mainittu lainkaan 3.2.2017 annetussa päätöksessä. Mainintaa Humidose-valmisteesta ei löydy myöskään tämän jälkeen tehdyistä päätöksistä. Selvitysten perusteella kantelija on 11.7.2017 hakenut uudelleen toimeentulotukea hänelle määrättyjen lääkkeiden (sisältäen Humidosen) kustannuksiin. Heinäkuunkaan päätöksessä ei kuitenkaan ole käsitelty Humidosen kustannuksia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin hallintolain 45 §:ssä säädetään. Päätöksessä on otettava kantaa kaikkiin hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Päätöksentekoon oikeutetun viranomaisen tulee tutkia hakemus siinä laajuudessa ja sen mukaisesti, miten asiakas on hakenut toimeentulotukea. Asiakkaalla on siten oikeus saada päätös siihen, mitä hän on tosiasiallisesti hakenut.

Totean, että Kela on laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuutensa kantelijan hakeman Humidose-valmisteeseen osalta. Pidän päätöksenteon laiminlyöntiä asiakkaan oikeuksia vakavasti vaarantavana ottaen huomioon, että toimeentulotuki on viimesijainen tuki, jolla toteutetaan perustuslain 19 §:ssä säädettyä jokaiselle kuuluvaa oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan ja välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Katson, että Kelan lainvastainen menettely on tässä tapauksessa saattanut vaarantaa kantelijan tarvitseman hoidon jatkuvuuden ja hänen oikeutensa perustuslaissa taattuihin riittäviin ja tarpeen mukaisiin terveystalouteihin.

Toimeentulotukilain 24 §:n mukaan toimeentulotukea koskevaan Kelan päätökseen saa vaatia oikaisua Kelan oikaisuvaatimuskeskukselta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Koska Kela on jättänyt kantelijan Humidose-lääkettä koskevan hakemuksen käsittelemättä, on kantelijan perustuslaissa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa ja hänen mahdollisuutensa saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi jäänyt toteutumatta. Pidän tältäkin osin Kelan menettelyä vakavasti kantelijan oikeuksia loukkaavana.

3.5 Perusosan alentaminen

Huomioni kiinnittyi vielä kantelijalle 3.2.2017 ja 27.12.2017 tehtyihin toimeentulotukipäätöksiin. Kantelijalle on annettu päätöksissä ohjausta seuraavasti: ”Perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus ja ensisijaisten etuuksien tulee olla vireillä sitä haettaessa. Sinun tulee selvittää oikeus työttömyysturvaan. Ensisijaisten etuuksien hakematta jättäminen voi johtaa perusosan alentamiseen.”

Koska en ole pyytänyt Kelalta selvitystä perusosan alentamiseen liittyvään ohjeistukseen, totean vain yleisellä tasolla seuraavaa.

Perusosan alentamisesta on säädetty toimeentulotukilain 2 a ja 10 §:ssä. Toimeentulotukilain 2 a § koskee jokaisen velvollisuutta säännöksestä ilmenevin poikkeuksin ilmoittautua työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon. Mikäli tuen hakija ei ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi, voidaan hänen perusosaansa alentaa siten kuin toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilain 10 §:n mukaan perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia muun muassa sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota, taikka ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen.

Perusosan alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Toimeentulotukilaki ei nähdäkseni sisällä mahdollisuutta alentaa perusosaa sillä perusteella, että tuen hakija ei olisi hakenut ensisijaisia etuuksia. Totean, että Kelalla on viranomaisena erityinen vastuu siitä, että sen antamat ohjeistukset ja käyttämät lomakkeet ovat selkeitä ja täsmällisiä. Asiakkaalle annettavaan päätökseen kirjatut ohjeistukset eivät saa johtaa siihen, että asiakas menettää taloudellisen etuuden tai että hänen oikeusturvansa kaventuu. Korostan, että Kelan päätöksiin lisätyt ohjeistukset voivat olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä. Totean, että Kelan on huolehdittava, että toimeentulotukipäätöksiin kirjataan ainoastaan lain mukaisia ohjeistuksia ja muita tietoja.

3.6 Kelan eri yksiköiden antamien selvitysten ristiriitaisuudet

Hallintolain 9 §:n mukaan päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet on laadittava ymmärrettävällä tavalla. Viranomaisen on asiakirjoja laatiessaan kiinnitettävä huomiota siihen, että asiakirjat muodostavat sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.

Asiaa käsitellessäni kiinnitin huomioni siihen, että Kelan eri yksiköiden antamissa selvityksissä oli ristiriitaisuutta liittyen menettelyyn, jota kantelijan asian käsittelyssä oli sovellettu. Kelan lakiyksikön selvityksessä tuodaan esille, että lääkemenoja arvioitaessa ”etuuskäsittelijä tekee rajattua maksusitoumusta koskien arviopyynnön asiantuntijalääkärille, joka esittelee asian Kelan toimeentulotuen terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmälle, jossa muun muassa ADHD-lääkkeitä koskevia asioita arvioidaan tapauskohtaisesti”. Lakiyksikön antaman selvityksen mukaan ”Asiantuntijaryhmässä arvioidaan lääkevalmisteen tarpeellisuus ja välttämättömyys asiakkaalle ottaen huomioon asiakkaan sairaus ja diagnoosi, asiakkaan kokonaistilanne, asiakkaan mahdollisesti toimittamat selvitykset, käytettävissä olevat lääkärinlausunnot ja epikriisit sekä muut mahdolliset lausunnot.” Edelleen selvityksen mukaan ”kantelijan toimeentulotukiasian käsittelyssä on Attentin-lääkkeen osalta menetelty toimeentulotukilain sekä edellä kuvatun, Kelan voimassa olevan lääkkeitä koskevan ohjeistuksen ja prosessien mukaisesti.”

Kelan eteläisen vakuutuspiirin antamassa selvityksessä kuitenkin todetaan, että kantelijan tapauksessa asiantuntijalääkäri on antanut lausuntonsa syyskuun hakemusta koskien välittömästi samana päivänä, jolloin pyyntö esitettiin (28.9.2017) ja seuraavaa hakemusta koskien (joulu-kuun hakemus 6.12.2017) pyyntöä seuraavana päivänä.

Minulle toimitetuista selvityksistä ei siis ilmene, käsiteltiinkö kantelijan asia tosiasiallisesti Kelan mainitsemassa asiantuntijaryhmässä, tai tekikö asiantuntijalääkäri ylipäätään mitään esitystä moniammatilliselle asiantuntijaryhmälle. Se, että lausunnot asiantuntijalääkäriltä on saatu etuuskäsittelyyn samana ja seuraavana päivänä pyynnöstä viittaa nähdäkseni siihen, että kantelijan asiaa ei ole viety asiantuntijaryhmän ratkaistavaksi.

Kiinnitän Kelan huomiota siihen, että sen tulee antaa laillisuusvalvontaa koskevat selvityksensä huolellisesti ja siten, ettei selvityksenalaisia asioita jää epäselväksi ja ettei niissä ilmene ristiriitaisuuksia.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kelalle huomautuksen kohdissa 3.2 ja 3.4 todetuista päätöksentekoon liittyvistä lainvastaisista ja virheellisistä menettelyistä.

Lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kelalle.