

2.4.2020

EOAK/6269/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

MAKSUSITOUMUS LÄÄKKEESEEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa. Kantelija kertoi olevansa iäkäs ja monisairas henkilö.

Kirjoituksen mukaan kantelija ei saanut myönteisen päätöksen mukaisia oikeuksiaan toteutettua. Päätökseen sisältyneen maksusitoumuksen voimassaoloaika oli umpeutunut ennen kuin kantelija sai edes päätöksen tiedokseen.

2 SELVITYS

Kela antoi kantelukirjoituksen johdosta selvitystä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Terveystuomienot kuuluvat perustoimeentuloon ja ovat osa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

3.2 Kantelukirjoitus ja Kelan selvitys

Kantelukirjoituksen mukaan toimeentulotukea koskeva päätös annettiin 27.9.2019. Toimeentulotukipäätös lähetettiin kantelijalle 30.9.2019. Kantelija sai päätöksen tiedoksi 2.10.2019. Päätöksen mukaan maksusitoumus reseptilääkkeisiin oli voimassa sille ajalle, jolle päätös oli tehty, siis 1.9.2019–30.9.2019. Toisin sanoen maksusitoumuksen viimeinen voimassaoloaika oli päätymässä silloin, kun päätöstä vasta Kelan toimesta lähetettiin kantelijalle. Maksusitoumuksen voimassaolo oli umpeutunut siinä vaiheessa, kun kantelija sai hänelle tältä osin myönteisen päätöksen tiedokseen.

Kantelijan mukaan Kela ei kantelijan pyynnöistä ja yhteydenotoista huolimatta suostunut korjaamaan virhettä. Kantelijan mukaan hän sai sittemmin kunnan sosiaalitoimistosta täydentävänä toimeentulotukena maksusitoumuksen tarvitsemiinsa lääkkeisiin. Kantelijan mukaan hän joutui kuitenkin olemaan muutaman viikon kokonaan ilman hänelle tarpeellisia lääkkeitä.

Kelan selvityksessä todetaan, että Kelan etuusohjeen mukaan asiakkaalle voidaan myöntää kertakäyttöinen maksusitoumus, jos perustoimeentulotuen päätös tehdään loppukuusta, eikä asiakas ole hakenut perustoimeentulotukea tai hänellä ei ole oikeutta perustoimeentulotukeen seuraavana kuukautena. Kertakäyttöinen maksusitoumus on voimassa enintään 14 vrk kuukauden vaihtumisen jälkeen. Kertakäyttöisellä maksusitoumuksella asiakkaan tulee ostaa lääkkeet apteekista samalla kertaa. Käsittelijän tulee soittaa asiakkaalle, kun asiakkaalle myönnetään ensimmäisen kerran kertakäyttöinen maksusitoumus lääkkeisiin loppukuusta tai edellisen kertakäyttöisen maksusitoumuksen myöntämisestä on kulunut aikaa.

Selvityksen mukaan kantelija toimitti perustoimeentulotukihakemuksen sähköisen asiointipalvelun kautta 20.9.2019 ajalle 1.9.2019–30.9.2019. Kantelijalle annettiin päätös perustoimeentulotuesta 27.9.2019 ja tuki myönnettiin ajalle 1.9.2019–30.9.2019. Päätöksessä on todettu, että sähköinen maksusitoumus apteekkiin on voimassa syyskuun 2019 loppuun asti.

Kantelija oli Kelan selvityksen mukaan asioinut apteekissa 30.9.2019 ostaen antibioottilääkevalmisteen infektion hoitoon (mutta ei siis muihin sairauksiinsa).

Selvityksen mukaan kantelijalle soitettiin Kelasta 4.10.2019 puhelinanvarauksen johdosta. Palveluasiantuntija oli kirjannut, että asiakas on ollut tuohtunut, sillä syyskuun 2019 päätös oli saapunut hänelle 2.10.2019 ja hän ei voinut ostaa lääkkeitään. Kantelijalle soitettiin 10.10.2019 Kelasta puhelinanvarauksen johdosta. Kantelija oli selvityksen mukaan yhä tuohtunut maksusitoumuksesta. Kantelija oli asiakaspalvelutilanteessa kertonut, että hän ei ollut pystynyt hakemaan elintärkeitä lääkkeitään. Kantelija oli myös kertonut, että voi joutua sairaalaan, jos ei saa lääkkeitä.

Sosiaaliasiamies oli Kelaan yhteydessä puhelimitse 22.10.2019 ja tiedusteli, voidaanko syyskuun 2019 päätöstä korjata niin, että kantelija saisi lääkkeet maksusitoumuksella. Sosiaaliasiamies oli kantelijan kanssa uudestaan yhteydessä Kelaan puhelimitse 23.10.2019 ja he kertovat, että asiakkaan sairastaman taudin lääke oli loppunut. Sosiaaliasiamies ja kantelija olivat pyytäneet neuvoja siitä, miten lääkkeet saadaan apteekista.

Selvityksen mukaan käsittelijä oli puhelimitse sosiaaliasiamieheen yhteydessä 23.10.2019, mutta sosiaaliasiamiestä ei tavoitettu. Käsittelijä kirjasi yhteydenottoon, että olisi kertonut, että asiakas on ostanut lääkemaksusitoumuksella lääkkeitä 30.9.2019 sekä käsittelijän käsityksen mukaan kantelija on ollut tietoinen maksusitoumuksesta. Käsittelijä olisi myös kertonut, että lääkemaksusitoumuksesta ei myönnetä jälkikäteen.

Käsittelijä oli uudelleen sosiaaliasiamieheen yhteydessä 24.10.2019. Käsittelijä kertoi, että kantelija oli 30.9.2019 ostanut lääkemaksusitoumuksella lääkkeitä. Lääkemaksusitoumuksia ei voida myöntää takautuvasti.

Sosiaaliasiamies oli kertonut, että apteekissa asiakkaalle oli kerrottu, että lääkkeet on jo maksettu ja apteekissa ei oltu kerrottu, että hänellä oli maksusitoumus. Mikäli kantelija olisi ollut tietoinen maksusitoumuksesta, niin kantelija olisi ostanut kaikki mahdolliset lääkkeet. Apteekista oli jälkikäteen kerrottu, että tietoturvan vuoksi ei ole voitu asiointitilanteessa asiaa lähteä kertomaan muiden ihmisten ollessa vieressä. Käsittelijä oli todennut, että kantelija on saanut hake-

mansa lääkkeet maksusitoumuksella 30.9.2019. Käsittelijän mukaan lokakuussa pitäisi olla varoja, jolla hän voi ostaa lääkkeet, sillä asiakas on saanut lokakuussa eläkkeet.

Kelan selvityksessä on myönnetty sen virheellinen menettely. Selvityksen mukaan ”Kantelijalle on annettu päätös perustoimeentulotuesta 27.9.2019 ja hänelle on myönnetty maksusitoumus lääkkeisiin. Kantelijalle olisi tullut myöntää Kelan etuusohjeen mukaisesti tämän lisäksi kertakäyttöinen maksusitoumus. Kantelija on saanut lääkkeitä maksusitoumuksella 30.9.2019, mutta hän ei ole ollut tietoinen, että Kela on myöntänyt hänelle maksusitoumuksen lääkkeisiin ja näin ollen ei ole ymmärtänyt ostaa kaikkia tarvitsemiansa lääkkeitä.”

Edelleen selvityksen mukaan ”Käsittelijän olisi tullut ohjeistuksen mukaan soittaa kantelijalle, ja neuvoa asiakasta menettelyssä lääkekustannuksiin annettavan maksusitoumuksen suhteen (apteekissa olisi ollut käytettävissä maksusitoumus lääkkeisiin viikonlopun sekä maanantain ajan). Käsittelijä on epähuomiossa jättänyt soittamatta kantelijalle. Kantelija on ilmaissut 4.10.2019, että ei ole saanut lääkkeitä sekä 10.10.2019 ilmoittanut olevansa ilman elintärkeitä lääkkeitä. Kelassa ei ole reagoitu riittävällä tavalla, sillä Kelassa ei ole arvioitu kantelijan kiireellisen toimeentulotuen tarvetta.”

Kela pahoittelee kantelijalle, että hänelle ei ole myönnetty kertakäyttöistä maksusitoumusta sekä häntä ei ole informoitu sähköisen maksusitoumuksen myöntämisestä ja voimassaolosta, jotta kantelija olisi saanut tarvitsemansa lääkkeet. Lisäksi Kela pahoittelee kantelijalle, että kiireellisen toimeentulotuen tarvetta lääkkeisiin ei ole arvioitu.

3.3 Menettelyn arviointi

Saamani selvityksen valossa katson, että kantelijan toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano on ollut huolimatonta. Menettely on vaarantanut kantelijan oikeuksia ja mahdollisesti myös potilasturvallisuutta. Pidän tapahtunutta virhettä luonteeltaan hyvin vakavana. Kelan menettelystä ei ole ilmeisesti kuitenkaan aiheutunut konkreettista terveydellistä vaaraa kantelijalle. Tapahtunut virhe on silti ollut sellainen, että sillä olisi potentiaalisesti voinut olla vaarallisiakin seurauksia.

Kun kysymys on ollut kantelijalle määrätystä tarpeellisista lääkevalmisteista, edellyttää päätöksenteko ja siihen kuuluva asian selvittäminen sekä myönteisen päätöksen täytäntöönpano, josta maksusitoumusmenettelyssä on asiallisesti kyse, korostettua huolellisuutta ja sen varmistamista, että asiakas saa maksusitoumuksella oikea-aikaisesti hänelle määrättyt, hänen sairautensa hoitoon tarkoitetut lääkkeet.

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.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että kantelija oli saanut tiedon syyskuuta koskevasta päätöksestä 2.10.2019. Kantelija oli pyrkinyt välittömästi selvittämään asiaa. Kela oli kantelijaan yhteydessä 4.10.2019 kantelijan puhelinvarauksen johdosta, jolloin ilmeni, että hän oli vailla lääkkeitä.

Mielestäni tällaisessa tilanteessa kantelijalle olisi viimeistään tullut antaa Kelan ohjeiden mukainen ajallisesti rajoitettu kertakäyttöinen maksusitoumus tai käsitellä kantelijan yhteydenotto kiireellistä toimeentulotukea koskevana uutena hakemuksena.

Toimeentulotukilain 14 b §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Lain esitöiden (HE 358/2014) mukaan kiireellisessä tilanteessa asiakkaalle voitaisiin myöntää esimerkiksi välttämätöntä ravintoa, apua välttämättömien lääkkeiden tai matkalipun hankintaan taikka turvata henkilön tai perheen kiireellisen majoituksen järjestäminen.

Olen ratkaisussani 9.12.2019 ([EOAK/1699/2019](#)) käsitellyt samankaltaista tilannetta. Kuten tuossa päätöksessä, korostan edelleen, että Kelalla on velvollisuus varmistaa, että hakemuksia käsittelevillä henkilöillä on tieto lain säännöksistä ja niistä ohjeista, jotka koskevat toimeentulotuen myöntämistä. Kelalla on myös velvollisuus varmistaa, että sen palveluksessa olevilla on tosiasiallinen mahdollisuus suoriutua tehtävistään. Tämä voi tarkoittaa muun muassa sitä, että Kelan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädettyistä tehtävistä.

Kelan minulle toimittamassa selvityksessä ei ole selvitetty, miksi Kelan omaa ohjetta ei kantelijan tilanteessa ole noudatettu. Totean, että minulle on saapunut useita kirjoituksia, joissa on arvosteltu Kelaa nimenomaan siitä, että päätöksenteon ajoittuessa toimeentulotuen määräämisjakson loppupuolelle, ei päätös ole aina enää täytäntöön pantavissa, koska maksusitoumuksen voimassaoloaikaa ei ole jatkettu.

4 TOIMENPITEET

Pidän sinänsä asianmukaisena ja hyvään hallintoon kuuluvana sitä, että kun viranomaisen havaitsee menettelynsä virheellisyyden, se samalla pahoittelee sitä. Mielestäni kuitenkin tämän lisäksi viranomaisen velvollisuutena on korjata virheellinen menettelynsä ja tarvittaessa selvittää asiakkaalleen virheelliseen menettelyynsä johtaneet syyt.

Kuten todettu, pidän päätöksentekoon liittyvän päätöksen toimeenpanon virheitä vakavina ja kantelijan oikeuksia vaarantavana. Erityisen vakavaksi virheen tekee se, että kysymys on ollut kantelijan tarpeellisista lääkkeistä ja lääkehoidon jatkuvuuden turvaamisesta. Asian arvosteluun on vaikuttanut myös se, että Kelalla olisi ollut mahdollisuus asian tultua ilmi kantelijan yhteydenottojen johdosta korjata virheensä ohjeittensa mukaisella tavalla. Kelalla olisi ollut myös mahdollisuus käsitellä kantelijan yhteydenotto toimeentulotukilain mukaisella tavalla kiireellisenä hakemuksena. Nämä toimenpiteet on kantelijan kohdalla laiminlyöty.

Edellä sanotun johdosta annan Kansaneläkelaitokselle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 § 1 momentin nojalla huomautuksen edellä toteamistani päätöksen täytäntöönpanoon ja päätöksentekoon liittyvästä virheellisestä menettelystä.

Totean vielä seuraavaa.

Oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamiehen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan perusoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää.

Hyvitys on oikeudellisena käsitteenä laaja-alaisempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingonkorvaus. Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitysesitys on voinut merkitä vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti sopimuksen turvaaman oikeuden tai vapauden loukkaamisesta, tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeuden mukaisuuden tuntemuksen, vääryyskokemuksen tai muun sellaisen korvaamista tai hyvittämistä.

Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen sisältää paitsi sen, että julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta perusoikeuksia, myös sen, että se antaa myös suojaa mahdollisimman hyvin yksityisiä loukkauksia vastaan (HE 309/1993 vp, s. 75).

Edellä todetun perusteella katson, että perustuslain turvaamat oikeudet eivät kantelijan tapauksessa ole toteutuneet täysimääräisesti. Tämän takia esitän, että tässä tapauksessa toimeentulotuen järjestämisvastuussa ollut Kansaneläkelaitos hyvittäisi kantelijalle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset.

Pyydän Kansaneläkelaitosta vastuussa olevana viranomaisena ilmoittamaan minulle 29.5.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hyvitysesitykseni johdosta.

Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kansaneläkelaitokselle.