

20.12.2018

EOAK/7043/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson

TERVEYDENHUOLTOMENOJA KOSKEVAN TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Kelan menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kantelun mukaan Kela on evännyt kantelijalta maksusitoumuksen hänelle välttämättömään kalliiseen kilpirauhaslääkkeeseen. Kantelun mukaan kantelija ei enää ole saanut lääkemenoihin tukea myöskään kunnan sosiaaliviranomaiselta.

Kantelussa esitetään, että Kelan päätös olla myöntämättä toimeentulotukea on lainvastainen, koska asiakkaalle tarpeellisiin lääkemenoihin tulisi myöntää toimeentulotukea.

Kantelun mukaan kantelija on käyttänyt kyseistä kilpirauhaslääkettä vuodesta 2006 lähtien. Kunnan viranomaisen maksoi aina lääkkeen toimeentulotuesta maksusitoumuksella. Kun toimeentulotuki siirtyi Kelalle, alkoivat Kelan lääkärit käydä säännönmukaisesti läpi toimeentulotukiasiakkaiden lääkitystä säästöjen tavoittelemiseksi. Kantelija on toimittanut vaaditun lääkärin-todistuksen lääkkeen tarpeellisuudesta, kopion ambulanssimatkan jälkeisestä epikriisistä sekä alkuperäisen erityislupahakemuksen vuodelta 2006.

Kela ei pitänyt kantelun mukaan selvitystä riittävänä ja kantelijalta pyydettiin lisäselvityksenä lääkkeen määränneen endokrinologin epikriisi vuodelta 2006 sekä verikokeiden tuloksia vuodelta 2006 ja vuosilta 2015–2016. Kantelija on toimittanut pyydetty selvitykset. Tämän jälkeen kantelijalta pyydettiin Keski-Suomen keskussairaalan endokrinologian poliklinikan laatima lääkehoitosuunnitelma. Siellä kantelijalle kirjoitettiin todistus, että synteettinen T4-valmiste ei sovi hänelle, ja että hän on voinut jo kymmenen vuotta hyvin eläinperäisellä ArmourThyroidilla, ja että nykyistä lääkitystä suositellaan jatkettavaksi entisellään. Lääkehoitosuunnitelman allekirjoitti vastaanottavan endokrinologin lisäksi endokrinologian osaston ylilääkäri.

Kantelun mukaan kantelija on vuoden 2017 aikana joutunut hakemaan väliaikaisen maksusitoumuksen Kelasta aina lääkkeen loppuessa. Joulukuussa 2017 hänelle soitettiin ja kerrottiin, että Kelan asiantuntijalääkärin uuden linjauksen mukaan eläinperäisiä kilpirauhasvalmisteita ei makseta enää toimeentulotukiasiakkaille.

Kantelun mukaan päätöksenteko Kelassa ei perustu yksilölliseen harkintaan ja käytännössä Kelan lääkärit päättävät siitä, myönnetäänkö hakijalle toimeentulotukea lääkkeisiin. Kantelun mukaan Kelassa ei ole luettu kantelijan toimittamia selvityksiä eikä kaikkia toimitettuja liitteitä löytynyt Kelasta, vaikka kantelija oli ne sinne lähettänyt sähköisen asiointipalvelun kautta.

Kantelija on liittänyt kanteluun 17.11.2017 saamansa toimeentulotukipäätöksen.

Kantelijan toisessa kirjeessä arvostellaan kunnan menettelyä siinä, ettei kunta suostu maksamaan lääkemenoja täydentävästä toimeentulotuesta. Kirjeen mukaan Kuntaliitto on antanut ohjeistuksen asiassa, joka on ehdoton.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Kansaneläkelaitokselta. Selvityksen liitteenä oli kantelijalle tehdyt toimeentulotukipäätökset.

Oikeusasiamiehen kanslian 11.1.2018 selvityspyynnössä pyydettiin erityisesti selvittämään, mihin perustuu toimeentulotuen terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmän kaikkia asiakkaita koskeva linjaus siitä, ettei eläinperäisiä kilpirauhaslääkkeitä myönnetä toimeentulotukena, kun toimeentulotukea myönnettäessä harkinnan tulee aina olla yksilökohtaista ja perustua toimeentulotukea hakevan henkilön lääkkeen tarpeeseen. Selvityksessä pyydettiin ottamaan kantaa myös siihen, mihin perustuen Kela toimeentulotuen etuuskäsittelijä voi päätöksessään kyseenalaistaa asiakkaan hoitavan lääkärin tekemän diagnoosin asiakkaan sairaudesta.

Käytettävissäni on lisäksi ollut kantelijan myöhemmin toimittama Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tekemä päätös kantelijan valitukseen.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Olen antanut aikaisemmin tänä vuonna päätöksen kanteluun, jossa oli kyse terveydenhuoltomenojen huomioimisesta toimeentulotukea määrättäessä 27.3.2018 (EOAK/6468/2017). Ratkaisu on luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi). Päätöksessäni muun muassa katsoin, että Kelan ohjeissaan ja toimeentulotuen myöntämiskäytännössä käytämä edellytys lääkkeen tai terveydenhuoltomenon "välttämättömyydestä" ei perustu lakiin ja että käytäntö on virheellinen. Kela on ratkaisuni jälkeen luopunut käyttämästä mainittua välttämättömyyedellytystä. Nyt kantelun kohteena olevien seikkojen koskiessa Kelan aikaisempaa, sittemmin jo muutettua linjausta, en tämän asian puitteissa enää puutu siihen, että kantelijankin kohdalla, niin päätöksenteossa kuin vielä minulle annettussa selvityksessä, on virheellisesti käytetty välttämättömyyedellytystä.

Tämän asian käsittely on kuitenkin osoittanut, että 27.3.2018 päätöksessäni esittämiäni käsityksiä ei näytetä kaikin osin otetun huomioon Kelan menettelytavoissa. Tässä ratkaisussani tulee näin ollen jälleen eräin osin käsiteltäväksi terveydenhuoltomenoihin myönnettävään toimeentulotukeen liittyviä kysymyksiä myös yleisemmällä tasolla.

Totean lisäksi, että tämän asian käsittelyn kohdalla on noussut esille, että Kela ei ole pannut täytäntöön riippumattoman tuomioistuimen eli hallinto-oikeuden antamaa päätöstä, kun asiassa on haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kantelija on tehnyt lääkemenoihin liittyvästä toimeentulotukipäätöksestä ensin oikaisuvaatimuksen Kelan oikaisuvaatimuskeskukseen sekä tämän antaman kielteisen päätöksen jälkeen valituksen Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on tehnyt asiassa päätöksen 10.8.2018 kantelijan hyväksi, mutta sitä ei ole toistaiseksi pantu täytäntöön.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että kantelija oli esittänyt riittävän selvityksen lääkityksen yksilöllisestä tarpeellisuudesta, minkä johdosta nyt kysymyksessä olevan lääkkeen hankkimisesta aiheutuneita menoja on pidettävä toimeentulotuesta annetun lain 7 b §:n tarkoittamina toimeentulotukeen oikeuttavina menoina. Edelleen päätöksen mukaan Kela ei voinut hylätä hakemusta pelkästään sillä perusteella, että Kelan näkemyksen mukaan yleensä

eläinperäistä kilpirauhasuutetta sisältävän valmisteen käyttöä ei suositella hypotyreoosin hoitoon, tai että Kelan asiantuntijalääkäriin tekemän arvion mukaan kantelijan tilanteessa jää osoittamatta, että kysymyksessä olisi lääkehoitoa vaativa kilpirauhasen vajaatoiminta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus palautti asian Kelaan uuden toimeentulotukipäätöksen tekemiseksi marraskuulle 2017 siten, että kantelijan tarpeelliset terveydenhuoltomenot otetaan perustoimeentulotuessa täysimääräisesti menona huomioon.

Kantelijalta syksyllä 2018 saadun tiedon mukaan sekä Kela että kantelija ovat hakeneet valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta, missä asia on edelleen vireillä.

Koska asia on käsiteltävänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, en tässä päätöksessäni ota kantaa muuhun kuin Kelan päätöksentekomenettelyyn ja siinä havaitsemiini ongelmiin. Kysymys hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön panemisesta nyt puheena olevassa asetelmassa on tullut esille myös muissa minulle tehdyissä kanteluissa. En tämän kantelun yhteydessä käsittele kysymystä hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön panemisesta. Asia tulee aikanaan esille mainittujen muiden kanteluasioiden puitteissa.

3.2 Toimeentulotukipäätöksen perusteleminen

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. Asianosaisaloitteisessa, hakemukseen perustuvassa asiassa ei voida tehdä päätöstä sellaiselle ajalle tai sellaisissa asiassa, jota asiakas ei ole hakenut.

Hallintolain 7 luvussa on yleiset säännökset päätöksen muodosta, sisällöstä ja päätöksen perusteleminen. Päätös on perusteltava ja perusteluissa ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi asian lopputuloksesta myös sen perusteista. Perusteluilla on myös keskeinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta.

Toimeentulotukea koskeva päätös 17.11.2017

Kantelun mukaan lääkemenoja koskeva päätöksenteko Kelassa ei perustu yksilölliseen harkintaan ja käytännössä Kelan lääkärit päättävät siitä, myönnetäänkö hakijalle toimeentulotukea lääkkeisiin. Kantelun mukaan Kela ei ole ottanut huomioon kantelijan toimittamia selvityksiä päätöksenteossa.

Kelan etuuspalvelujen lakiyksikkö on todennut kanteluun 22.2.2018 antamassaan selvityksessä, että toimeentulotukiasiakkaan toimittama selvitys hänelle määrätyn lääkemenon tarpeellisuudesta arvioidaan aina yksilöllisesti.

Selvityksessä todetaan, että ”jos asiakas tarvitsee valmistetta, joka ei kuulu normaalisti maksusitoumuksen piiriin (esimerkiksi erityislupavalmiste Armour Thyroid), asiakkaan tulee esittää Kelassa toimeentulotukihakemuksensa liitteinä lääkemääräys ja lääkärin, erikoislääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön antama lausunto lääkkeen tai valmisteen tarpeellisuudesta.”

Edelleen selvityksen mukaan ”asiassa tehdään arviopyyntö asiantuntijalääkärille, joka esittelee asian terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmälle, jossa muun muassa kaikki eläinperäisiä kilpirauhasvalmisteita koskevat asiat arvioidaan tapauskohtaisesti”.

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.”

Selvityksen mukaan asiantuntijalääkäri kirjaa asiantuntijaryhmän käsittelyn perusteella arvion, johon päätöksentekijä ”nojautuu ratkaisutyössään”.

Kelan 22.2.2018 antamaan selvitykseen ei sisällynyt asiantuntijalääkärin lausuntoa tai asiantuntijaryhmän käsittelystä syntyneitä asiakirjoja. Tämän takia kantelijan asian tarkemmaksi selvittämiseksi pyysin vielä Kelaa toimittamaan käyttöni ne asiakirjat, joista ilmenee, miten Kelan selvityksessään mainitsema asiantuntijaryhmä on yksilöllisesti arvioinut kantelijan asiaa ja miten Kelan asiantuntijalääkäri on menetellyt antaessaan arvionsa lääkemenojen tarpeellisuudesta kantelijalle.

Tähän täydentävään tietopyyntöni Kelan 17.12.2018 antamassa sähköpostivastauksessa todetaan, että ”asiakkaan asiaa ei ole missään vaiheessa käsitelty asiantuntijaryhmässä, mutta asia on ollut useasti asiantuntijalääkärillä lausunnolla.”

Edelleen samana päivänä toisessa Kelan antamassa vastauksessa todetaan, että kantelijan ”asiaa ei ole poikkeuksellisesti tuotu asiantuntijaryhmän arvioitavaksi. Asiantuntijalääkäri on ilmeisesti pitänyt asiaa niin selvänä, ettei ole kokenut tarvetta asiantuntijaryhmäkäsittelylle, koska asiakkaalla ei ole todettu lainkaan sairautta (kilpirauhasen vajaatoimintaa).”

Kela on siis 17.12.2018 ilmoittanut aiemmasta 22.2.2018 antamastaan selvityksestä poiketen, ettei kantelijan asiaa olekaan arvioitu Kelan terveydenhuoltomenojen moniammatillisessa asiantuntijaryhmässä yksilöllisesti ja ”tapauskohtaisesti”, vaan kantelijalle annettu päätös on perustunut vain asiantuntijalääkärin tekemään arvioon lääkkeen tarpeellisuudesta kantelijalle.

Kantelijalle 17.11.2017 tehdyssä kielteisessä toimeentulotukipäätöksessä on todettu seuraavaa:

”Jatkossa sinulle ei tulla perustoimeentulotukena myöntämään eläinperäisiä kilpirauhaslääkkeitä, koska niitä ei voida pitää tarpeellisena ja välttämättömänä terveydenhuoltomenona. Lääketieteellinen tutkimusnäyttö ei tue eläinperäisen lääkevalmisteen käyttöä. Tarvittaessa voit hakeutua lääkehoidon tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon. Erityisluvallinen kilpirauhaslääke on aloitettu 2006 asiakirjojen mukaan subkliiniseen kilpirauhasen vajaatoimintaan. Kilpirauhasarvoista ao. ajalta ei ole tietoa. Myöhemmin arvot ovat vuosia olleet normaalialueella. Jää osoittamatta, että kysymyksessä olisi lääkehoitoa vaativa kilpirauhasen vajaatoiminta.”

Päätöksessä todetaan edelleen, että

”kansallisten hoitosuosituksen mukaan eläinperäisiä kilpirauhasuutteita sisältäviä valmisteita ei suositella hypotyreoosin hoitoon, joten kyseessä ei ole yleisesti hyväksytty hyvän hoitokäytännön mukainen hoito. Toimeentulotuen terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmä on linjannut eläinperäisten kilpirauhaslääkkeiden jättämisen toimeentulotuen ulkopuolelle.”

Kantelija on ilmoittanut toimittaneensa Kelaan pyydetyt selvitykset lääkityksensä tarpeesta. Kela on lähettämässään sähköpostiviestissä 17.12.2018 ilmoittanut, että asiantuntijalääkärillä oli lausuntoa tehdessään ollut käytössään kantelijan toimittamat asiakirjat: lääkärinlausunto B 19.4.2017, Fimean erityislupa 20.2.2017, lääkemääräys 12.1.2017, endokrinologian sairauskertomusmerkintä 16.11.2006, endokrinologian sairauskertomusmerkintä 30.11.2006, lääkärinlausunto B 12.1.2017, sairauskertomusmerkintä 19.10.2009, verikoevastaukset 10.8.2005–6.2.2017 ja apteekin laskelmia ja kuitteja lääkeostoista.

Kantelijalle annetun päätöksen perusteluissa ei ole kuitenkaan mitään kirjausta tai kannanottoa siitä, miten nämä kantelijan toimittamat Kelan erikseen pyytämät lisäselvitykset lääkkeen tarpeellisuudesta kantelijan sairauden hoidossa on otettu huomioon päätöstä tehdessä. Perusteluissa on ainoastaan kuvattu Kelan asiantuntijalääkärin kannanotto.

Päätöksen sanamuodon ja saadun selvityksen mukaan kantelijalle tehty kielteinen toimeentulotukipäätös on siis perustunut pelkästään Kelan asiantuntijalääkärin lausuntoon siitä, ettei kantelijalla olisi kilpirauhasen vajaatoimintaa sekä Kelan asiantuntijaryhmän nähtävästi *yleisesti* esittämään kannanottoon siitä, että eläinperäisiin kilpirauhaslääkkeisiin ei enää myönnetä kellekään toimeentulotukea.

Olen aikaisemmissa lääkemenoja koskevissa ratkaisuissani (mm. edellä mainittu EOAK/6468/2017) todennut, että Kelan oman asiantuntijalääkärin lausunnolla ei voi olla yksin ratkaisevaa merkitystä päätöksenteossa, vaan toimeentulotukea määrättäessä asiaa on arvioitava yksilöllisesti asiakkaan kokonaistilanne huomioon ottaen. Yksilöllisesti on arvioitava myös se, mikä merkitys asiakkaan toimittamalla hoitavan lääkärin antamalla selvityksellä asian ratkaisemisen kannalta on.

Vaikka Kelalla onkin oikeus käyttää asiantuntijalääkärin asiantuntemusta asian yksilöllisessä ja tapauskohtaisessa selvittämisessä ja ottaa yksittäisen asian käsittelyssä huomioon esimerkiksi se, onko lääkemääräys yleisen hoitokäytännön mukainen, eivät nämä seikat yksinään voi olla päätöksen perusteluina. Päätöksenteossa ja siihen liittyvässä lääkemenojen tarpeellisuutta koskevassa kokonaisarvioinnissa on 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 mielestäni ilmene kantelijalle annetusta toimeentulotukipäätöksestä.

Pidän Kelan menettelyä lainvastaisena, koska se ei ole perustellut päätöstään hallintolain mukaisesti.

Asiantuntijalääkäreille annetut mallipohjat

Havaitsin minulle 17.12.2018 toimitetuista kantelijan asiaan liittyvistä asiantuntijalääkärin lausunnoista, että Kelan asiantuntijalääkäreillä on käytössään mallipohjia ainakin heidän antaessaan Thyroid 60 mg lääkkeeseen liittyviä lausuntoja.

Asiantuntijalääkärin arviossa 17.11.2017 mallipohjaan on viitattu seuraavasti: ”Hylkäys, kirjepohja PCX 63: eläinperäinen kilpirauhaslääke, aiempi käyttö”.

Kelan 17.12.2018 lähettämän sähköpostin mukaan ”kyseessä on asiantuntijalääkäreillä käytössä oleva mallipohja tilanteisiin, jossa eläinperäinen kilpirauhaslääke hylätään.”

Sähköpostissa toimitettiin ensin erehdyksessä mallipohjan PCX62 sisältö:

”Hylkäys, eläinperäinen kilpirauhaslääke; arviokohtaan PCX62 + yksilöllinen perustelu, joka siirretään asiakkaan päätökseen, ei maksusitoumusta

Arvio

En puolla rajatun maksusitoumuksen myöntämistä *Thyroid 60mg* –valmisteelle. Hylkävään ratkaisuun voidaan laittaa seuraavat perustelut:

PCX 62: Olet hakenut perustoimeentulotukea Thyroid-valmisteelle, joka sisältää eläinperäistä kilpirauhasvalmistetta. Sinulle ei myönnetä perustoimeentulotukea näihin kustannuksiin, koska eläinperäistä kilpirauhaslääkettä ei voida pitää perustoimeentulotuessa huomioitavana lääketieteellisesti perusteltuna tarpeellisenä terveydenhuoltomenona. Lääketieteellinen tutkimusnäyttö ei tue eläinperäisen kilpirauhasvalmisteen käyttöä. Tarvittaessa voit hakeutua lääkehoidon tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon.

Yksilöllinen osa:”

Olen jo mainitussa aikaisemmassa päätöksessäni pitänyt Kelan toimeentulotukeen liittyvää lääkemenojä koskevaa yleistä ohjetta, jossa on rajattu esimerkiksi eläinperäiset kilpirauhaslääkkeet ja siten niitä käyttävät henkilöt toimeentulotuen ulkopuolelle, itsessään syrjivänä.

Antamastani päätöksestä huolimatta Kela ei ole muuttanut ohjeitaan ja näyttää edelleen jättävän toimeentulotuen ulkopuolelle tietyt kategorisesti määritellyt lääkkeet, kuten eläinperäisen kilpirauhaslääkkeen.

Tämä ilmenee erityisesti yllä kuvatusta Kelan mallipohjasta PCX62, jonka sanamuotojen perusteella Kela ei tosiasiallisesti tee yksilöllistä ja tapauskohtaista harkintaa arvioidessaan asiakkaan mahdollisuutta saada toimeentulotukea eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen. Pohjassa esitetyt perustelut ovat hakijan yksilöllisistä olosuhteista riippumattomia Kelan linjauksia. Mallipohjassa käytetyt ilmaisut pikemminkin osoittavat, että huolimatta asiakkaan toimittamasta yksilöllisestä hoitavan lääkärin selvityksestä, Kela sivuuttaa ne ja soveltaa päätöksenteossaan vain yleisiä etukäteen linjaamia perusteluja, kuten tässä tapauksessa.

Ohjaaminen julkiseen terveydenhuoltoon

Kiinnitin huomioni kantelijalle 17.11.2017 tehdyssä päätöksessä myös siihen, että kantelijaa on ohjattu hakeutumaan lääkehoidon tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon.

Oudoksun Kelan päätöksissä ja asiantuntijalääkärin arviossa esitettyä kehotusta hakeutua lääkehoitonsa tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon. Tässä tapauksessa kantelija on kuitenkin nimenomaan ollut viimeksi potilaana julkisessa terveydenhuollossa (Keski-Suomen keskussairaalassa), missä hänen lääkehoitoaan on arvioitu ja siitä on annettu Kelalle lausunto. Kantelijalle annettu ohjaus antaa kuvaa asian huolimattomasta käsittelystä tai siitä, että asiaa ei ole tosiasiallisesti käsitelty yksilöllisesti, tai molemmista.

Totean itsestään selvänä, että lääkemenojen tarpeellisuutta arvioitaessa merkitystä ei ole sillä, onko lääkemääräyksen antanut yksityinen lääkäri vai julkisen terveydenhuollon palveluksessa oleva lääkäri.

Toimeentulotukihakijan sairauksien uudelleen arviointi

Olen edellä mainitussa aikaisemmassa päätöksessäni myös todennut, ettei toimeentulotukilaissa ole säädetty Kelalle toimivaltaa lääkemenon tarpeellisuuden arviointia laajempaan toimeentulotuen hakijan terveydentilan lääketieteelliseen selvittämiseen tai arvioimiseen.

Totean uudelleen, että Kelan palveluksessa oleva asiantuntijalääkäri tai lääkekäsittelijä ei ole toimeentulotukiasiakkaan hoitava lääkäri, jolla voisi olla oikeus päättää asiakkaan taudinmäärittämisestä tai lääkehoidosta. Potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta päättää terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri. Tällä tarkoitetaan sellaista lääkäriä, joka tosiasiallisesti hoitaa henkilöä.

Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaalihuoltoon kuuluva taloudellinen tuki. Toimeentulotukipäätös perustuu aina asiakkaan tekemään hakemukseen. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan hakemuksen johdosta tehtävässä päätöksessä ei voida samalla päättää tai ottaa kantaa johonkin sellaiseen asiaan, mitä asiakas ei ole hakenut. Toimeentulotuen hakija ei taloudellista tukea koskevalla hakemuksellaan tarkoita samalla hakeutua uuteen lääketieteelliseen arvioon terveydentilastaan.

Kantelijan tapauksessa Kela on toimeentulotukipäätöksessä kuitenkin ottanut kantaa kantelijan taudinmäärittämiseen ja pitänyt kantelijalle 2006 vuonna annettua diagnoosia ja siihen kymmenen vuoden ajan annettua lääkitystä vääränä todeten, että ”jää osoittamatta, että kysymyksessä olisi lääkehoitoa vaativa kilpirauhasen vajaatoiminta”. Tällainen toimeentulotukipäätöksessä esitetty kannanotto on omiaan herättämään hämmennystä ja epätietoisuutta asiakkaassa, joka on kymmenen vuoden ajan hoitavan lääkäriensä määräyksellä käyttänyt sairauteensa lääkkeitä. En voi pitää tällaisia toimeentulotukipäätöksessä esitettyjä kyseisen viranomaisen toimivaltaan kuuluttomia kannanottoja hyväksyttävänä.

Päätöksenteon ristiriitaisuus ja luottamuksen suoja

Pidän Kelan päätöksentekoa kantelijan lääkemenojen osalta lisäksi olennaisesti ristiriitaisena ja kantelijan luottamuksen suojaa rikkovana, koska Kela oli myöntänyt kantelijalle aikaisemmin vuonna 2017 useita maksusitoumuksia nyt kyseessä olevaan lääkkeeseen. Myös kunta on aikaisemmin kantelijan mukaan säännönmukaisesti myöntänyt toimeentulotukea tästä lääkkeestä aiheutuneisiin kustannuksiin.

Minulle toimitettujen asiakirjojen mukaan kantelijalle oli esimerkiksi 14.2.2017 annettu maksusitoumus Armour Thyroid-lääkevalmisteseen. Ennen myönteistä päätöstä Kelan asiantuntijalääkäri on käsitellyt asiaa. Asiantuntijalääkäri viittasi lausunnossaan Suomen Endokrinologia-yhdistyksen lausuntoon 5.11.2014, jonka mukaan eläinperäisiä kilpirauhasuutteita sisältäviä valmisteita ei suositella hypotyreoosin hoitoon. Lausunnossa viitattiin myös kantelijan hoitavan lääkärin lausuntoon, jonka mukaan kantelija on hyötynyt valmisteesta. Tässä vaiheessa asiantuntijalääkäri on esittänyt, että kantelijalta pyydetään lisäselvitystä muun muassa kilpirauhasarvoista. Pyydettyjen lisäselvitysten saapumisen jälkeen asiantuntijalääkäri ehdotti 13.2.2017 tekemässään arvioissa kolmen kuukauden määräaikaisen maksusitoumuksen myöntämistä kantelijalle. Tänä aikana kantelijan tuli toimittaa Kelaan tuore endokrinologin lausunto tai erikoissairaanhoidon endokrinologian yksikön lausunto sekä lääkehoitosuunnitelma.

Kantelijalle ilmoitettiin 14.2.2017 päätöksessä, että hänen tulee toimittaa 30.4.2017 mennessä Kelaan ”endokrinologian erikoislääkäriin tai erikoissairaanhoidon endokrinologian yksikön lausunto, joka sisältää lääkehoitosuunnitelman kilpirauhasen vajaatoiminnan osalta”.

Kantelijalle on annettu myönteinen päätös lääkemenojen osalta myös 6.3.2017. Päätöksessä on esitetty uudelleen edellä mainittu edellytys erikoislääkärin lausunnon toimittamisesta.

Kantelijalle on myönnetty maksusitoumus lääkkeeseen myös 28.7.2017. Tässä päätöksessä ei enää mainittu pyyntöä toimittaa mitään lisäselvityksiä. Tämän päätöksen osalta minulle ei ole toimitettu asiantuntijalääkärin tekemää arviota tai muutakaan selvitystä asian käsittelystä, vaikka olin pyytänyt kaikki kantelijan lääkemenoihin liittyvät asiantuntijalääkärin lausunnot. Oletan täten, ettei asiantuntijalääkäri käsitellyt asiaa kesällä 2017 ja että Kela on tuolloin hyväksynyt kantelijan 19.4.2017 toimittamat selvitykset lääkityksensä tarpeellisuudesta, koska lääkkeeseen myönnettiin toimeentulotukea. Kantelijan esittämiin selvityksiin sisältyi muun muassa Keski-Suomen keskussairaalan endokrinologian osaston antama lausunto.

Ennen syksyä 2017 Kela myönsi oman linjauksensa mukaisesti toimeentulotukea vain hakijalle "välttämättöminä" pitämiinsä lääkkeisiin. Kelan on siis täytynyt vuoden 2017 ensimmäisellä puoliskolla omien linjaustensa mukaisesti arvioida kantelijan käyttämä lääke hänelle "välttämättömäksi" lääkkeeksi, koska siihen oli myönnetty toimeentulotukea. Kuitenkin kantelijan näkökulmasta täysin ennakoimattomasti Kela on 17.11.2017 hylännyt kantelijan samaa lääkettä koskevan toimeentulotukihakemuksen todeten edellä mainitun mukaisesti, ettei kantelijalla olekaan lääkehoitoa vaativaa sairautta. Kelan käytössä on tällöinkin ollut samat kantelijan toimittamat selvitykset, jotka aiemmin johtivat myönteiseen päätökseen. Asiassa saamani selvityksen perusteella kantelijan terveydentila tai lääkityksen tarve ei ole myönteisen päätöksen 28.7.2017 ja kielteisen päätöksen 17.11.2017 välisenä aikana muuttunut. Päätöksessä 17.11.2017 ei ole esitetty mitään tosiasiallisia yksilöllisiä perusteluita sille, miksi päätöksessä on yhtäkkiä poikettu aiemmasta ratkaisukäytännöstä.

Olen jo mainitussa päätöksessäni (EOAK/6468/2017) todennut, että Kelan menettely lääkemenojen huomioon ottamisessa toimeentulotuessa näyttäytyy arvostelulle alttiina myös luottamuksensuojaperiaatteen kannalta. Periaate merkitsee, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet (hallintolain 6 §).

Yksityisen henkilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen, eikä ainakaan takautuvasti muutu siten, että se vaikuttaisi yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Luottamuksensuojaa voidaan pitää yhtenä oikeusvarmuuden takeena.

Tässäkin tapauksessa kantelijan oikeus saada lääkettä perustoimeentulotuesta maksettuna on kyseenalaistettu vasta sen jälkeen, kun Kela yleisesti muutti lääkkeitä koskevaa sisäistä ohjeistustaan syksyllä 2017. Kuitenkin tätä ennen Kela on edellä kuvatulla tavalla itse myöntänyt toimeentulotukea kyseiseen lääkkeeseen ja myös kunta on ennen Kelaa sitä myöntänyt.

Mielestäni kantelijalle voidaan katsoa syntyneen oikeutettuja odotuksia sen suhteen, että hänellä on sairaus, joka vaatii lääkehoitoa, ja että lääkeshoidosta hänelle aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon toimeentulotukea määrättäessä.

3.3 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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.

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

Havainta kantelijalle tehdystä toimeentulotukipäätöksestä myös sen, että päätöksen perusteissa on tehty määrittelemättömään tulevaisuuteen ajallisesti ulottuva ratkaisu siitä, että kantelijalle ei tulla enää koskaan myöntämään toimeentulotukea hänen tarvitsemaansa kilpirauhaslääkkeeseen. Tämä ilmenee päätökseen kirjatusta lauseesta: ”jatkossa sinulle ei tulla perustoimeentulotukena myöntämään eläinperäisiä kilpirauhaslääkkeitä”. Kantelija on lisäksi kertonut, että tämä asia on Kelasta vahvistettu hänelle useita kertoja puhelimitse.

Tosiasiallisesti päätöksessä on näin ennakkollisesti hylätty kantelijan mahdolliset tulevienkin kuukausien vaatimukset perustoimeentulotuen myöntämisestä kyseiseen lääkkeeseen.

Toimeentulotukilain mukaan perustoimeentulotukea haetaan Kelasta ja Kelan on tehtävä hakemukseen päätös. Päätöksessä otetaan huomioon toimeentulotuen hakijan sillä hetkellä käytävissä olevat tulot ja varat sekä hakemuksessa tarkoitettulla aikavälillä hakijalle aiheutuvat menot. Yksittäinen päätös koskee aina toimeentulotuen määräytymisaikaa, joka toimeentulotukilain 15 §:n mukaan on lähtökohtaisesti kuukausi. Tarpeen mukaan toimeentulotuki voidaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Säännöksen tarkoittamissa tilanteissa on kysymys *myönteisestä* toimeentulotukipäätöksestä.

Sitä vastoin toimeentulotukilaki ei mahdollista kielteisen päätöksen ulottamista määrittelemättömään tulevaisuuteen, vaan kielteisen päätöksen voi tehdä ainoastaan sille ajalle, mille toimeentulotukea on haettu.

Hallinnon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomainen tekee päätöksensä ja muut ratkaisunsa lainmukaisella tavalla. Tässä tapauksessa Kelan antaman ratkaisun lainmukaisuuteen luottaminen on kantelijan osalta johtanut siihen, ettei kantelija ole enää marraskuun 2017 jälkeen hakenut toimeentulotukea tarvitsemaansa lääkkeeseen, koska hän on uskonut Kelaa sanoessa, ettei tukea tulla hänelle enää myöntämään. Tämän takia kantelija ei ole myöskään saanut marraskuun 2017 jälkeen valituskelpoisia päätöksiä, joiden oikeellisuuden hän olisi voinut muutoksenhaussa saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Jokaisella on oikeus hakea toimeentulotukea, eikä tätä oikeutta voida viranomaisen toiminnalla rajoittaa. Kela ei voi omalla toiminnallaan pyrkiä estämään asiakasta tekemästä toimeentulotukea koskevaa hakemusta. Kantelijan tapauksessa Kela on kuitenkin käytännössä estänyt kantelijan uudet lääkemenot koskevat toimeentulotukihakemukset tekemällä ennakkollisella kielteisellä päätöksellä. Tämä on johtanut siihen, ettei kantelijalla ole ollut mahdollisuutta käyttää laissa säädettyjä oikeussuojakeinoja. Mikäli kantelija olisi hakenut toimeentulotukea jokaiselle marraskuun 2017 jälkeisellekin kuukaudelle, olisi hänellä ollut mahdollisuus saattaa näitäkin kuukausia koskevat Kelan kielteiset päätökset tuomioistuimen arvioitavaksi. Nyt hän on voinut hakea muutosta vain marraskuun 2017 toimeentulotukipäätökseen.

Kuten edellä on todettu, Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ratkaissut kantelijan tekemän valituksen kantelijan eduksi. Hallinto-oikeus on nimenomaisesti todennut, että kysymyksessä on kantelijalle tarpeellinen lääke, joka tulee hyväksyä toimeentulotukeen oikeuttavana menona marraskuussa 2017. Mahdollista on, että hallinto-oikeus olisi päätenyt samaan lopputulokseen myös marraskuun jälkeisten kuukausien osalta.

Tällä hetkellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on siis vireillä vain marraskuuta 2017 koskeva kantelijan asia. Muiden kuukausien osalta kantelijalla ei ole ollut mahdollisuutta saattaa asiansa ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Pidän mahdollisena, että kantelijalle on aiheutunut tästä Kelan menettelystä olennaista taloudellista vahinkoa. Vähävarainen kantelija on Kelan menettelyn johdosta saattanut velkaantua. Vahinkoa on saattanut aiheutua myös kantelijan terveydelle, mikäli hän on Kelan menettelyn johdosta jäänyt kokonaan ilman tarvitsemaansa lääkehoitoa.

Pidän edellä kuvattua Kelan menettelyä lainvastaisena ja vakavasti kantelijan oikeusturvaa vaarantaneena menettelynä.

Havaitsin vielä tähän liittyen minulle 17.12.2018 toimitetusta toisesta Kelan asiantuntijalääkärin käyttämästä mallipohjasta PCX63, että kysymys on kantelijaa koskevan yksittäistapauksen sijaan laajemmasta Kelan menettelytavasta, joka koskee ainakin kaikkia niitä toimeentulotukihakijoita, jotka ovat hakeneet tukea eläinperäisiin kilpirauhaslääkkeisiin.

Mallipohja PCX63 on saman sisältöinen kuin kantelijalle tehty toimeentulotukipäätös:

”Jatkossa sinulle ei tulla perustoimeentulotukena myöntämään eläinperäisiä kilpirauhaslääkkeitä, koska niitä ei voida pitää tarpeellisena terveydenhuoltomenona. Lääketieteellinen tutkimusnäyttö ei tue eläinperäisen lääkevalmisteen käyttöä. Tarvittaessa voit hakeutua lääkehoidon tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon.

TOTUL 7b §”

Kantelijalle 17.11.2017 annetussa toimeentulotukipäätöksessä käytetty teksti on siis Kelan asiantuntijalääkäreille tarkoitettu vakiovastaus/ mallipohja, joka siirretään sellaisenaan ilmeisesti kaikkien eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen tukea hakeneiden asiakkaiden toimeentulotukipäätöksiin. Näin ollen pidän todennäköisenä, että kyse ei ole vain kantelijaa koskevasta yksittäisestä päätöksestä, vaan että myös muiden tätä lääkettä käyttävien toimeentulotukihakijoiden oikeusturvaa on saatettu vakavasti vaarantaa.

Kiinnitin vielä huomiotani siihen, että kantelijalle 27.9.2017 tehdyssä toimeentulotukipäätöksessä lukee, että ”tuki on voitu myöntää pidemmälle ajalle, kuin mitä olet hakenut, koska tulosi ovat säännölliset”.

Toistan edelleen, että toimeentulotukipäätöksessä ei voida päättää sellaisesta asiasta, mitä toimeentulotuen hakija ei ole hakenut. Päätöksen voi lainmukaisesti tehdä vain sille ajalle, mille asiakas on tukea hakenut. Pidän Kelan menettelyä virheellisenä tältäkin osin.

3.4 Kuntien menettely

Kantelijan toisessa kirjeessä arvostellaan kuntien menettelyä siinä, ettei kunta ole suostunut maksamaan lääkemenoja täydentävästä toimeentulotuesta. Kirjeen mukaan Kuntaliitto on antanut ohjeistuksen asiassa, joka on ehdoton.

Tältä osin totean, että toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti terveydenhuoltomenot kuuluvat Kelan vastuulla olevaan perustoimeentulotukeen. Kunnilla ei ole velvollisuutta myöntää tukea sellaisiin menoihin, jotka kuuluvat Kelan vastuulla olevaan perustoimeentulotukeen. Kunnat voivat kuitenkin käyttää asiassa harkintaansa ottaen muun muassa huomioon sen, mitä perustuslain 19 §:ssä ja 22 §:ssä on kansalaisten perusoikeuksista säädetty.

Mikäli Kela on tehnyt asiakkaalle kielteisen toimeentulotukipäätöksen ja tämän seurauksena kunta on maksanut asiakkaalle täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena perustoimeentulotukeen selvästi kuuluvia menoja (kuten asiakkaalle tarpeellisia lääkemenoja), on kunnalla mahdollisuus periä maksamansa tuet takaisin Kelalta. Mikäli Kela kieltäytyy maksamasta perustoimeentulotukeen kuuluvia kunnan maksamia tukia, on kunnan viranomaisilla mahdollisuus saattaa asia hallintoriita-asiana tuomioistuimen käsittelyyn.

3.5 Oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 6 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

Kelan etuuspalvelujen lakiyksikön minulle antamassa selvityksessä todetaan, että asiantuntijaryhmässä arvioidaan *kaikki* eläinperäisiä kilpirauhasvalmisteita koskevat asiat. Selvityksestä jää selvästi se käsitys, että myös kantelijan toimeentulotukihakemusta eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen olisi käsitelty asiantuntijaryhmässä.

Kuitenkin pyytäessäni lisäselvitystä asiantuntijaryhmän käsittelyssä syntyneistä asiakirjoista, kävikin ilmi, ettei kantelijan asiaa ollutkaan missään vaiheessa käsitelty asiantuntijaryhmässä. Kelan selvitys on tältä osin selvästi harhaanjohtava.

Pidän Kelan menettelyä erittäin moitittavana paitsi edellä käsitellyissä, suoraan kantelijan kohteluun ja oikeusturvaan liittyvien seikkojen osalta, myös suhteessa eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntöön reagointiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavat selvitykset ovat oikeudellisesti merkityksellisiä kirjallisia todistuksia, koska ne muodostavat osan, usein pääosan, siitä näytöstä, jonka perusteella kantelun kohteen toimintaa arvioidaan ylimmän laillisuusvalvojan kirjallisessa kantelumenettelyssä. Perustuslain 111 §:n mukaisen tietojensaantioikeuden on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan sitä, että oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä, jota koskevat yleiset virkavelvollisuudet. Viran asianmukaiseen hoitamiseen kuuluu, että annettavat selvitykset ovat paikkansa pitäviä. Tästä poikkeuksen muodostava oikeus olla todistamatta itseään vastaan (itsekriminointisuoja) ei sisällä oikeutta antaa paikkansa pitämättömiä tietoja, vaan kyse on oikeudesta olla vaiti eräissä tilanteissa. Pyydetty selvitys on esitettävä siltä osin kuin se on syytteen vaaraan joutumatta mahdollista.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä käyttäytyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Ylimmän laillisuusvalvojan pyytämän selvityksen antamatta jättäminen tai sen antaminen vaillinaisena tai totuudenvastaisena on vastoin virkamieslaissa tehtävien suorittamisesta ja virkamiehen käyttäytymisestä säädettyä. Lisäksi se on vastoin perustuslaissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa asetettua velvoitetta antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän tarvitsemat tiedot. Ylimmän laillisuusvalvojan oikeus tietojen saantiin sisältää virkamiehen velvollisuuden antaa tarvittavat tiedot.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on kirjallista ja perustuu kirjallisessa menettelyssä kantelun kohteilta hankittaviin selvityksiin. Selvityksen totuudenvastaisuus heikentää vakavasti ylimmän laillisuusvalvojan toimintamahdollisuuksia sekä vähentää luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja laillisuuteen. Teon johdosta on uhkana, että ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisu tulisi perustumaan vääriin tietoihin. Jos selvitykset ovat totuudenvastaisia, ei laillisuusvalvontaa ole mahdollista suorittaa asianmukaisesti, vaan ylimmän laillisuusvalvojan toiminta menettää merkityksensä ja kantelijat menettävät tämän oikeussuojakeinonsa.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kansaneläkelaitokselle vakavan huomautuksen kohdissa 3.2, 3.3 ja 3.5 todetuista lainvastaisista ja virheellisistä menettelyistä.

Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kelalle.

Pyydän Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan minulle 1.3.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin Kela on ryhtynyt tämän päätökseni johdosta ja erityisesti siltä osin kuin kyse on edellä kohdassa 3.3 lainvastaisena pitämästäni käytännöstä tosiasiallisesti hylätä toimeentulotukihakemus ennakollisesti.