

14.12.2022

EOAK/8842/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen**

## **TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN LAINVASTAINEN KÄSITTELYAIKA JA VIRHEELLINEN NEUVONTA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotukiasiassa. Kantelijalle kerrottiin Kelan puhelinpalvelussa, että ostokuitti ja resepti riittävät selvitykseksi hänen uudesta adhd-lääkkeestään, jotta se voidaan huomioida toimeentulotuen menona. Seuraavana päivänä Kela pyysi kantelijalta selvityksenä lääkärin B-lausuntoa. Kantelija kertoi pyytäneensä Kelalta turhaan selvitystä siitä, miksi B-lausuntoa pyydetään, vaikka Kelassa on tiedossa kantelijan diagnoosi ja tiedot aikaisemmista adhd-lääkkeistä.

Kela ei vastannut kantelijan kaikkiin tiedusteluihin vaan kantelijan mukaan ”Kelan vaatimukset ja käsittelyn käänteet muuttuivat lennosta.” Kantelijalle oli muun muassa vastattu, että marraskuulle annetun toimeentulotukipäätöksen jälkeen lääkettä ei voida huomioida menona, jollei lääkkeeseen myönnetä Kela-korvattavuutta.

Kela jätti kantelijan mukaan vastaamatta hänen kysymykseensä ”saako toimeentulotuessa valmisteet laskelmalle sillä, että erityiskorvattavuutta haetaan ja B-lausunto on toimitettu, vai vasta kun erityiskorvattavuus on myönnetty”. Kantelija kirjoitti Kelalle, että Kelan nettisivujen mukaan hänellä ei tarvitsisi olla päätöstä lääkkeen erityiskorvattavuudesta, vaan riittävää olisi tieto siitä, että lääke on tarpeellinen hoidon kannalta.

Kantelija kertoo vielä, että hänelle luvattua 50 euron ruokamaksusitoumusta ei myönnetty, koska B-lausunto puuttui. Asiakas jäi palvelutilanteen 23.11.2021 jälkeen odottamaan sovittua soittoa ruokamaksusitoumuksesta.

Kantelijan mukaan toimeentulotukiasian pitkä vireilläolo Kelassa vaarantaa hänen ja hänen kahden alaikäisen lapsensa toimeentulon turvan. Toimeentulotukiasian käsittely oli kantelun toimittamishetkellä kestänyt jo kuukauden hänen useista kiirehtimispyynnöistään huolimatta

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kelalta selvitys (liitteenä). Selvityksessään Kela viittaa sovellettavien lainsäädännösten lisäksi hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 358/2014 vp), siltä osin kuin esityksessä todetaan, että

”Asiakkaalta voidaan edellyttää, että hän toimittaa lääkärin tai tarvittaessa erikoislääkärin lausunnon hoidon tai lääkkeen tarpeellisuudesta tai tarvittaessa muun terveydenhuollon ammattihenkilön arvion. Sen sijaan menoilta ei edellytetä Kela-korvattavuutta. Epäselvissä tapauksissa asiasta voidaan pyytää myös erillinen asiantuntijaselvitys.”

Kelan selvityksen mukaan kantelijaa pyydettiin 24.11.2021 toimittamaan Kelaan lääkärinlausunto B, jossa on tiedot kantelijan sairaudesta ja lääkehoidon tarpeesta. Selvityspyynnössä kantelijalle kerrottiin, että hänen käyttämänsä lääkkeet ovat rajoitetusti korvattavia lääkkeitä ja että rajoitetusti korvattavan lääkkeen ostosta aiheutunut kulu huomioidaan toimeentulotuksessa, kun Kela on myöntänyt korvausoikeuden kyseiseen lääkkeeseen. Korvausoikeutta haetaan lääkärinlausunnolla, jolla osoitetaan sairaus ja lääkehoidon tarve tarkkaavaisuus- ja ylivilkkaushäiriön (adhd) hoitoon.

Kantelijalle huomioitiin poikkeuksellisesti uuden adhd-lääkkeen ostokulut 30.11.2021 annetussa toimeentulotukipäätöksessä. Kela myönsi 22.12.2022 kantelijalle oikeuden rajoitetusti korvattavien lääkkeiden peruskorvaukseen uuteen lääkkeeseen. Joulukuun lääkeoston kantelija sai apteekista 2,50 eurolla, koska hänen vuosiomavastuu (lääkekatto) oli täyttynyt. Kantelijalle myönnettiin 13.1.2022 annetulla päätöksellä maksusitoumus apteekkiin.

Kela toteaa, että kantelijan kaikkiin tiedusteluihin ei vastattu ja että kantelijan saama neuvonta lääkkeiden korvattavuuden osalta oli osin ristiriitaista tai puutteellista.

Kela toteaa, että 23.11.2021 puhelun yhteydessä haettuun ruokamaksusitoumukseen ei palattu Kelan toimesta, vaikka kantelijalle luvattiin näin. Kela oli yhteydessä sekä sosiaalitoimen että kantelijan kanssa 25.11.2021, eikä ruokamaksusitoumuksen tarve noussut uudelleen esille. Sen sijaan kantelija pyysi, että ratkaisu odottaisi pyydettyä lääkärinlausuntoa.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusohjeet

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.

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 1 momentin 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.

Toimeentulotukilain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltujen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä.

Toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravinto- ja vaatemenojen ohella muun muassa vähäiset terveydenhuoltomenot ja henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Esimerkiksi ilman lääkärin määräystä syntyneet vähäiset terveydenhuoltomenot, kuten käsikauppalääkkeet, katsotaan yleensä perusosaan sisältyviksi. (STM:n julkaisu 2013:4 s. 108). Perusosaan sisältyvistä menoista asiakkaan ei tarvitse esittää tuen myöntäjälle erillistä selvitystä.

Toimeentulotukilain 7 b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon muun muassa muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot. Kyse on terveydenhuoltomenoista, joita ei ole voitu korvata riittävästi muista järjestelmistä, kuten sairausvakuutuksesta tai vammaistuesta. Asiakkaalta voidaan edellyttää, että hän toimittaa lääkärin lausunnon hoidon tai lääkkeen tarpeellisuudesta tai tarvittaessa muun terveydenhuollon ammattihenkilön arvion. Sen sijaan menoilta ei edellytetä Kela-korvattavuutta (HE 358/2014 vp s. 34).

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Päätös toimeentulotuesta on tehtävä toimeentulotukilain 14 c §:n tarkoittamassa määräajassa. Säännöksen mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään 7 arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Toimeentulotukilain 14 b §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavan arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Toimeentulotukilain 17 §:n mukaan toimeentulotuen hakijan on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Viranomaisen on puolestaan osoitettava hakijalle, mistä seikoista viranomainen haluaa selvitystä palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen selvittämiseksi ja käsittelemiseksi. Pyydettyjen tietojen on oltava merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta. Viranomaisen on tarvittaessa perusteltava sosiaalihuollon asiakkaalle, minkälaisia tietoja kulloinkin päätöksen tekemiseksi tarvitaan ja mistä syytä ja millä perusteella niitä asiakkaalta pyydetään.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät säännöksen mukaan sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Hallintolain 8 §:ssä on säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Säännös velvoittaa viranomaisia, kuntia ja muita julkisyhteisöjä antamaan toimivaltansa rajoissa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Viranomainen vastaa siitä, että sen antamat neuvot ja ohjeet ovat viranomaisen hallinnon alalla oikeita. Asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antamaan selvitykseen ja muihin tietoihin, jotka on annettu hänelle henkilökohtaisesti tai jotka ovat esimerkiksi viranomaisen ylläpitämillä verkkosivuilla.

### 3.2 Kelan menettelyn arvioiminen

Tässä kantelussa on kysymys toimeentulotukihakemuksen käsittelyajasta, kantelijalle tarpeellisten lääkekulujen huomioimisesta toimeentulotuessa, maksusitoumuksen myöntämisestä lääkemenoihin ja ruokaan sekä Kelan antamasta neuvonnasta.

### 3.2.1 Toimeentulotukiasian lainvastainen käsittelyaika

Toimeentulotukilain 14 § viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Myös toimeentulotukea koskevien viestien käsittelyajan tulisi olla korkeintaan seitsemän arkipäivää.

Kelan toimeentulotuen etuusohjeessa, joka ohjaa Kelan toimihenkilöitä toimeentulotukihakemusten ratkaisemisessa, todetaan ensisijaisten etuuksien suhteesta toimeentulotukeen seuraavaa:

”Ensisijaiset Kelan etuudet on aina ratkaistava ennen toimeentukihakemuksen ratkaisemista, kun se on mahdollista. Toimeentulotuen hakemuksen käsittely ei kuitenkaan saa viivästyä tämän vuoksi. Jos hakijalla ei ole ensisijaista etuutta maksussa, toimeentulotuki voidaan periä suoraan henkilölle tulevasta etuudesta kuittaamalla eli tekemällä saatavasuunnitelma.”

<https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf> s. 25 /luettu 12.12.2022.

Kelan etuusohje on yksiselitteinen. Toimeentulotukiasian ratkaiseminen ei saa viivästyä sillä perusteella, että Kelan ensisijaiset etuudet ovat vielä ratkaisematta. Kela ei voi asettaa tällaista toimeentulotukilain vastaista ehtoa toimeentulotuen myöntämiselle.

Mikäli Kela katsoo tarpeelliseksi, sillä on toimeentulotukilain 23 §:n perusteella mahdollisuus tiettyjen edellytysten täytyessä myöntää toimeentulotukea joko kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa tuloa, korvausta tai saamista vastaan.

Kela olisi voinut myöntää kantelijalle toimeentulotukea lääkkeen ostoon ennakkona ja yksilökohtaiseen harkintaan perustuen kuitata lääkkeen sairausvakuutuslain mukainen korvaus kantelijalle myöhemmin myönnettävästä toimeentulotuesta. Eli tehdä niin sanottu saatavasuunnitelma, kuten Kelan etuusohjeessa todetaan. Selvityksestä ei ilmene, että Kela olisi huomioinut tämän mahdollisuuden ja harkinnut sitä.

Toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisiin vaatimuksiin ja päätöksenteon nopeusvaatimukseen. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Lähtökohtaisesti toimeentulotukihakemuksen käsittely edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteitten selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

Kantelijan toimeentulotukiasia olisi tullut ratkaista toimeentulotukilain tarkoittaman määräajan puitteissa viivytyksettä. Näin ei tehty ja asiassa on siten toimittu lainvastaisesti. Kyse ei ollut toimeentulotuen etuuskäsittelyssä ilmenneistä epäkohdista, kuten Kela selvityksessään toteaa. Kantelijan lisäksi oli kyse hänen alaikäisten lastensa toimeentulon turvasta.

### 3.2.2 Muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot

Kantelijalle 24.11.2021 lähetetyssä selvityspyynnössä kantelijalle kerrottiin, että hänen käyttämänsä lääkkeet ovat rajoitetusti korvattavia lääkkeitä ja että rajoitetusti korvattavan lääkkeen ostosta aiheutunut kulu huomioidaan toimeentulotuessa, kun Kela on myöntänyt korvausoikeuden kyseiseen lääkkeeseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO:2018:148 mukaan hallituksen esityksen (HE 358/2014 vp) mukaisesti perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot. Näiltä terveydenhuoltomenoilta ei edellytetä Kela-korvattavuutta, jotta ne voidaan huomioida menona perustoimeentulotukea määrättäessä. KHO:n ratkaisu on luettavissa osoitteessa

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1541067683938.html>.

Kantelijalle lähetetyn selvityspyynnön mukaan Kela-korvattavuus on edellytys menojen huomioimiselle. KHO:n päätöksen mukaan menoilta ei edellytetä Kela-korvattavuutta. Kela on minulle antamassaan selvityksessä maininnut sovellettavat lainsäädännökset ja ainoastaan viitannut hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) Kela-korvattavuudesta todettuun.

Totean, että kantelijalle annettu päätöksentekoon liittyvä ohjaus on ollut virheellinen ja on osaltaan merkinnyt kantelijan ja hänen perheensä kannalta sitä, että päätöksenteko on asiassa viivästynyt. Virheellinen asian selvittäminen on lisäksi aiheuttanut kantelijalle turhaa vaivaa eri viranomaisissa, ja hän on joutunut tässä asiassa turvautumaan lopulta kantelumenettelyyn.

Korostan, että Kelan on varmistettava se, että sen työntekijöillä on selvä käsitys, mitä seikkoja päätöksenteossa on otettava huomioon, varsinkin kun kyse on toimeentulotukiasiakkaan kannalta hänen sairautensa kannalta välttämättömistä ja toimeentulotukilain tarkoittamista tarpeellisista menoista.

### 3.2.3 Neuvonta

Käsillä olevassa asiassa on ollut runsasta yhteydenpitoa kantelijan, sosiaalitoimen ja Kelan välillä eri vaiheissa, mikä osaltaan on voinut lisätä väärinkäsitysten tai muiden virheiden riskiä asian käsittelyssä, erityisesti 23.11. ja 25.11.2021 puhelinkeskusteluiden osalta. Kela tiedusteli kantelijalta, haluaako hän hylkäävän toimeentulotukipäätöksen heti, jotta sosiaalitoimi näkisi tehdyn päätöksen, vai haluaako hän, että hakemus jätetään odottamaan pyydettyä lääkärinlausuntoa. Kantelija on jälkimmäisessä puhelussa selvityksen mukaan valinnut jäädä joulukuun jatkohakemuksen suhteen odottamaan pyydettyä lääkärinlausuntoa. Ruokamaksusitoumusasia näyttää jääneen Kelalta erikseen reagoimatta sen jälkeen, kun asia ei tullut enää jälkimmäisessä puhelussa esille.

Hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen mukaan viranomaisen on neuvottava asiakasta menettelytapakysymyksissä. Menettelyneuvontaan kuuluu hallintolain mukaan myös tietojen antaminen viranomaisen käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja käsittelyn käytännön vaiheista. Viranomaisen on säännöksen mukaan huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Kelan kantelijalle antama neuvonta oli virheellistä ja omiaan aiheuttamaan kantelijalle epäselvyyttä asiassa. Tiedossani ei ole, aiheutuiko kantelijalle vahinkoa hänen saamastaan virheellisestä neuvonnasta. Korostan, että viranomaisen antamat neuvot ja selvitykset eivät saa johtaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien kaventumiseen tai niiden toteutumatta jättämiseen. Tämän takia viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen antama neuvonta on sisällöltään oikeaa.

## 4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Kelan vakavaa huomiota edellä kohdassa 3.2 Kelan menettelystä toteamaani. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.

Korostan vielä, että kun kysymys on toimeentulotuen hakijalle kuuluvista hänelle välttämättömistä lääkemenoista, on hakemuksen käsittelyn viivytyksettömyyteen ja virheettömyyteen kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämän asian varmistaminen kuuluu viranomaisen johdolle siten, että sen työntekijöillä on tieto sovellettavan lainsäädännön sisällöstä.