



Kelan toimeentulotukiasiakkaalta vaatimat selvitykset lääkkeiden tarpeellisuudesta asiakkaan sairauden hoidossa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 13.2.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut Kansaneläkelaitosta (Kela) siitä, että se vaatii toimeentulotukiasiakkailta selvityksiä heidän käyttämiensä lääkkeiden tehosta ja hyödystä heidän sairautensa hoidossa. Kantelun mukaan Kela uhkaa kieltäytyä korvaamasta kyseisiä lääkkeitä toimeentulotuen perusosaan liittyvällä maksusitoumuksellaan, mikäli riittäviä todisteita lääkkeiden hyödyistä heidän sairautensa hoidossa ei toimiteta. Kantelija on lisäksi 14.6.2021 toimittamassaan kirjoituksessa todennut, että vaikka Kela oli oikeuskanslerille toimittamassaan selvityksessä (31.5.2021) ilmoittanut kantelijan lääkkeen kuuluvan maksusitoumuksen piiriin, ei maksusitoumus ollutkaan kattanut kyseistä valmista kantelijan apteekissa 14.6.2021 asioidessa. Tämän jälkeen kantelija on 16.6.2021 oikeuskanslerille toimittamassaan lisäkirjoituksessa kuitenkin todennut Kelan ilmoittaneen hänelle, että kyseessä on ollut erehdys, jonka Kela korjaa, ja kantelijalle olisi tullut antaa maksusitoumus kyseiseen lääkkeeseen.

SELVITYS

Kela on antanut 31.5.2021 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on 4.6.2021 antanut vastineensa Kelan selvityksestä.

LISÄSELVITYS

Kela on 15.12.2021 antanut lisäselvityksen asiassa.

VASTINE LISÄSELVITYKSEEN

Kantelija on 17.12.2021 antanut vastineensa Kelan lisäselvityksestä.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä *toimeentulotukilaki*) 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 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotukilain 7 §:n mukaan perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (*perusosa*) sekä muut perusmenot, sen mukaan kuin jäljempänä erikseen säädetään.

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.

Toimeentulotukilain 7 b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot.

Hallituksen esityksessä toimeentulotukilain muuttamisesta ([HE 358/2014 vp](#)) todetaan ehdotetun 7 b §:n 1 momentin 4 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 34) muun ohella, että mainitun lainkohdan mukaan muina perusmenoina huomioitaisiin jatkossa muut kuin perus-

osaan sisältyvät terveydenhuoltomenot. Hyväksyttävänä muina kuin perusosaan sisältyvinä terveydenhuoltomenoina olisivat terveydenhuollon ammattihenkilön määräyksellä hankitut lääkkeet, lääkinnälliset tarvikkeet, proteesit ja apuvälineet, terveyden- ja sairaanhoidon maksut sekä muut terveydenhuoltomenot, jotka eivät sisälly toimeentulotuen perusosaan. Toimeentulotukilaissa ei ole rajattu millään tavoin sitä, mistä johtuvaan terveydenhuoltomenuun tukea voidaan myöntää. 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.

Toimeentulotukilain 17 §:n (815/2015) 1 momentin mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Tietojen antamiseen sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 11-13 §:ä.

2 Kelan selvitykset

Kela on 31.5.2021 antamassaan selvityksessä viitannut etuusohjeeseensa, jonka mukaan myönteisen perustoimeentulotukipäätöksen yhteydessä asiakas ja perheenjäsenet saavat yleensä maksusitoumuksen apteekkiin (*Maksusitoumus lääkekustannuksiin*). Maksusitoumus on henkilökohtainen ja yleensä voimassa saman ajan kuin perustoimeentulotukipäätös. Maksusitoumuksella lääkekustannuksiin asiakas voi saada sairauden hoidon kannalta tarpeelliset lääkkeet ja valmisteet, jotka on määrätty lääkemääräyksellä sairauden hoitoon.

Kantelijalle on myönnetty perustoimeentulotukea ensimmäisen kerran 21.5.2018 annetulla päätöksellä, sekä vuosina 2018-2021 myönteisten perustoimeentulotukipäätösten liitteenä niin sanottu tavallinen apteekin maksusitoumus. Kelan ratkaisija on 18.1.2021 pyytänyt Kelan asiantuntijalääkärin arvioimaan, ovatko Kelassa jo käytävissä olevat tiedot kyseisen valmisteiden tarpeellisuudesta kantelijan tilanteesta riittävän ajantasaisia. Kelan asiantuntijalääkäri on 19.1.2021 arvioinut kantelijan tilannetta ja todennut, että lisäselvitykset olisivat valmisteiden kohdalta tarpeen. Kantelija on Kelan lisäselvityspyynnön johdosta toimittanut Kelaan muun ohessa Kanta-arkistosta tiedot reseptien uusinnoina 19.2.2020 ja 18.1.2021 sekä lääkärin vastaanotolta käyntitekstejä vuodelta 2014, jolloin kroonisen väsymysoireyhtymän diagnoosi oli asetettu ja lääkehoito matala-annoksisella valmisteella aloitettu. Näiden lisäksi Kelalla on ollut käytössään lääkärintodistuksia kantelijan työkykyetuuksiin liittyen vuosilta 2013-2020. Kantelijan asiaa on käsitelty Kelan moniammatillisessa asiantuntijaryhmässä 23.2.2021. Kelan asiantuntijalääkäri on 26.2.2021 antanut kantelijalle lopputulokseltaan myönteisen lausunnon. Kelan mukaan kantelijalle ei ole annettu lisäselvitysten perusteella sellaista ratkaisua, joka olisi rajannut valmisteiden saatavuuden pois myönnettävästä apteekin maksusitoumuksesta.

Kela on viitannut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 148:2018 (2.11.2018). Kela on kantelijan kokonaistilanteen arvioimiseksi ottanut huomioon Kelassa käytettävissä olevat tiedot, kantelijan selvityksen sekä lääketieteelliset selvitykset. Kela on arvioinut kantelijan asiaa tapauskohtaisesti käytettävissä olevien tietojen perusteella ja päätenyt hänen kannaltaan myönteiseen lopputulokseen. Kantelussa viitattujen kahta ulkopuolista henkilöä koskevan vastaavan menettelyn osalta Kela on viitannut yleisellä tasolla edellä esitettyyn muun ohessa lääkkeen tarpeellisuusarvioinnin osalta.

Kela on 15.12.2021 antamassaan lisäselvityksessä muun ohessa todennut kantelijan olleen 15.6.2021 puhelimitse yhteydessä Kelaan ja ilmoittaneen apteekista kerrotun, ettei maksusitoumus kata kyseistä valmistetta. Kelasta on kerrottu kantelijalle muun muassa, että hänellä on myönteinen päätös 31.7.2021 saakka ja että apteekki olisi voinut olla Kelaan suoraan yhteydessä jo ostotilanteessa. Kela on tarkistanut aikaisempaa myönteistä päätöstään ja lisännyt valmisteen saamisen varmistamiseksi apteekin maksusitoumukselle lisätekstin: Maksusitoumuksella voi toimittaa Menettelyohjeen kattamat valmisteet ja lisäksi Naltrexon 1,5 mg valmiste. Kela on ohjeistanut käsittelijöitään toimimaan kantelijan kohdalla samoin myös jatkossa myönnettävien apteekin maksusitoumusten osalta valmisteen saamisen turvaamiseksi. Kyseinen valmiste olisi tullut saada apteekista alkuperäiselläkin perusmuotoisella maksusitoumuksella, mutta apteekki oli katsonut valmisteen vaativan rajatun maksusitoumuksen. Kela on lisännyt kantelijan maksusitoumuksiin lisätekstiä turvatakseen valmisteen saamisen jatkossa riippumatta asioitavasta apteekista.

3 Arviointi

Toimivaltaani ylimpänä laillisuusvalvojana ei kuulu arvioida sitä, onko kantelussa tarkoitettu valmiste toimeentulotukilain 7 b §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu terveydenhuoltomeno, johon Kelan olisi tullut myöntää maksusitoumus perustoimeentulotukea koskevan päätöksenteon yhteydessä. Laillisuusvalvojana arviointini kohdistuu siihen, onko Kela menetellyt lainmukaisesti edellyttäessään kantelijaa toimittamaan lääketieteellistä selvitystä kyseisen lääkevalmisteen tarpeellisuudesta sairautensa hoidossa.

Toimeentulotukilain mukaan perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (perusosa) sekä muut perusmenot. Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot. Toimeentulotukilain muuttamista koskevien lain esitöiden ([HE 358/2014 vp](#)) mukaan hyväksyttäviä muita kuin perusosaan sisältyviä terveydenhuoltomenoja ovat terveydenhuollon ammattihenkilön määräyksellä hankitut lääkkeet. Asiakkaalta voidaan

edellyttää, että hän toimittaa lääkärin tai tarvittaessa erikoislääkärin lausunnon hoidon tai lääkkeen tarpeellisuudesta tai tarvittaessa muun terveydenhuollon ammattihenkilön arvion. Epäselvissä tapauksissa asiasta voidaan pyytää myös erillinen asiantuntijaselvitys.

Korkein hallinto-oikeus on 2.11.2018 antamassaan vuosikirjapäätöksessä ([KHO:2018:148](#)) ottanut kantaa kysymykseen Kelan toimivallasta arvioida lääkemenojen tarpeellisuutta perustoimeentulotuen myöntämisen yhteydessä. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että viimesijaisena taloudellisena tukena olevan perustoimeentulotuen myöntämisestä päättävä viranomainen voi lääkemenojen tarpeellisuutta toimeentulotukilain 7 b §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla arvioidessaan ottaa huomioon, onko lääkemääräyksen mukainen lääkitys yleisen hoitokäytännön mukaista. Vaikka Kelan tehtävään perustoimeentulotuesta päättävänä viranomaisena ei kuulukaan lääketurvallisuudesta huolehtiminen eikä lääkäreiden toiminnan valvonta, on Kelalla korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lääkemenojen tarpeellisuutta arvioidessaan toimivaltaa arvioida myös lääkemääräysten perusteltavuutta kulloinkin ratkaistavana olevassa yksittäistapauksessa. Kelan tulee tässä arvioinnissaan ottaa huomioon toimeentulotuen asiakkaalta saatu selvitys ja tarvittaessa sen tulee pyytää asiakkaalta myös lisäselvitystä asiasta. Kela voi arvioinnissa käyttää hyväksi myös omaa asiantuntemustaan sekä asiantuntijalääkäreiltään yleisesti tai yksittäisessä tapauksessa saamaansa selvitystä.

Kela on 22.1.2021 asiantuntijalääkärinsä arvioon perustuen pyytänyt kantelijalta ajantasaista selvitystä kantelussa tarkoitetun valmisteiden tarpeellisuudesta hänen sairautensa hoidossa. Kanteluun liitetystä selvityspyynnöstä ilmenee, että kantelijalle on kerrottu, etteivät tutkimusnäyttö ja kansalliset hoitosuositukset tue kyseisen valmisteiden käyttöä kroonisen väsymysoireyhtymän hoidossa, eikä valmisteiden käyttöä voida pitää yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön mukaisena hoitona. Kantelijaa on pyydetty toimittamaan hoitavan lääkärin antama selvitys, josta tulee käydä ilmi missä ja milloin valmistetta koskeva hoito on aloitettu, mihin sairauteen ja terveysongelmaan hoito on aloitettu sekä lääkehoito- ja seurantasuunnitelma. Selvityspyynnössä on todettu, että kantelija voi antaa lääketieteellisen selvityksen lisäksi oman selvityksensä seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hänelle on myös kerrottu, ettei Kela edellytä kantelijan menevän selvityspyynnön vuoksi lääkäriin, vaan jo olemassa olevat selvitykset käyvät, jos niistä ilmenevät edellä mainitut tiedot.

Kelan moniammatillisen asiantuntijaryhmän käsittelyn jälkeen Kelan asiantuntijalääkäri on 26.2.2021 antanut kantelijan asiassa myönteisen lausunnon. Kantelijalle on myönnetty oikeus kantelussa tarkoitettuun valmisteeseen maksusitoumuksella.

Katson, että harkitessaan toimeentulotuen ja maksusitoumuksen myöntämistä lääkkeeseen Kelalla on harkinta- ja toimivaltansa rajoissa oikeus pyytää asiakkaalta lisäselvitystä lääkkeen tarpeellisuudesta silloin, kun Kela yksittäistapauksessa arvioi lääkemääräyksen mukaisen lääkityksen yleisen hoitokäytännön mukaisuutta sekä lääkemääräyksen perusteltavuutta asiakkaan

sairauden hoidossa. Asiassa on lisäksi sovellettava toimeentulotukilain 17 §:ssä säädettyä tuen hakijan tietojenantovelvollisuutta koskevaa säännöstä. Näkemykseni mukaan Kela on lisäselvityspyynnössään asianmukaisesti yksilöinyt, mitä tietoja se tarvitsee ja millä perusteella tietoja pyydetään.

Minulla ei edellä todettuun nähden ja käytettävissäni olleiden tietojen perusteella ole perusteita todeta, että Kela olisi menetellyt lainvastaisesti tai muutoinkaan virheellisesti pyytäessään kantelijaa toimittamaan lisäselvitystä kyseisen valmisteiden tarpeellisuudesta hänen sairautensa hoidossa. Minulla ei ole aihetta moittia Kelaa myöskään kantelijan lisäkirjoituksessa 14.6.2021 esille tuoduista maksusitoumuksen rajaamiseen liittyvistä seikoista. Kelan toimittaman selvityksen perusteella kantelijan olisi jo tuolloin tullut saada kyseinen valmiste apteekista maksusitoumuksella, ja kyseessä vaikuttaisi olleen apteekin henkilökunnan erehdys kantelijan asian käsittelyssä. Kela on tämän jälkeen ohjeistanut omia käsittelijöitään ja antanut myös apteekeille selkeyttävät ohjeet kyseistä valmistetta koskevien maksusitoumusten käsittelemiseksi.

Kantelussa on viitattu myös muiden toimeentulotukiasiakkaiden vastaaviin kokemuksiin lääkkeiden maksusitoumuksia koskevissa asioissa. Kanteluun on oheistettu kahden muun asiakkaan Kelalta saamat selvityspyynnot. Niistä toisessa, 8.12.2020 päivätyssä selvityspyynnössä Kela toteaa muun ohessa, että ”jatkossa naltreksoni-valmisteelle ei mahdollisesti myönnetä perustoimeentulotukea”. Tällainen sanonta on käsitykseni mukaan mahdollista tulkita siten, että Kela olisi ennakolta hylännyt kyseisen henkilön mahdolliset tulevat perustoimeentulotukihakemukset sanotuilta osin. Toimeentulotukilain 15 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhemmältä tai pidemmältä ajalta. Totean, että toimeentulotukilain mukaan ei ole mahdollista tehdä kielteistä päätöstä ennakolta ajalle, jolle toimeentulotukea ei ole edes haettu. Mainittua virkettä on pidettävä toimeentulotukilakiin perustumattomana.

Saatan edellä mainitun käsitykseni yleisesti Kelan tietoon. Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainittuun päätökseen nähden ja käytettävissäni olleiden tietojen perusteella minulla ei kuitenkaan ole syytä ryhtyä asiassa enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan yleisesti Kelan tietoon edellä kohdassa 3 esittämäni näkemyksen ennakollisten toimeentulopäätösten tekemisestä ilman hakemusta.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen