

**ASIA****Kelan menettely perustoimeentulotukiasiassa****KANTELU**

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerille osoittamassaan 2.1.2018 päivätyssä kirjoituksessa Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) menettelyä. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut myönnetty perustoimeentulotukea eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen, rokotteisiin eikä Biozink -valmisteseen. Kantelija on kertonut olevansa julkisen terveydenhuollon hoidossa ja kaikki lääkkeet ja ravintolisät oli siellä määrätty. Kantelija katsoo, että perustoimeentulotukea myönnettäessä ei tule puuttua lääketieteelliseen hoitoon ja että hän ei pärjää ilman kyseistä kilpirauhaslääkettä. Kirjoituksen mukaan rokotteet ovat kantelijalle välttämättömiä työllistymissuunnitelman osana. Kantelija on osoittanut oikeuskanslerille 17.1.2018 päivätyn samoja asioita koskeva lisäkirjoituksen.

**SELVITYS**

Kela on antanut 9.3.2018 päivätyn Lakipalveluryhmän lausunnon, jonka liitteenä on Etuuspalveluiden Lakiyksikön 8.3.2018 päivätty selvitys ja Läntisen vakuutuspiirin 7.3.2018 päivätty selvitys sekä kantelijalle perustoimeentulotuesta 25.8.2017, 30.8.2017, 1.9.2017, 21.9.2017 ja 21.11.2017 annetut päätökset.

Läntisen vakuutuspiirin selvityksen mukaan kantelija oli hakenut kilpirauhaslääkkeeseen maksusitoumusta puhelimitse 11.8.2017. Etuuskäsittelijä oli tehnyt asiassa asiantuntijalausuntopyynnön 14.8.2017 ja antanut hylkäävän päätöksen. Kantelija oli 22.8.2017 toimittanut ajankohtaiset potilasohjeet, jonka jälkeen etuuskäsittelijä oli 25.8.2017 tehnyt uuden asiantuntijalausuntopyynnön sekä myöntänyt lääkkeeseen rajatun maksusitoumuksen elokuulle. Myöhemmin oli annettu maksusitoumukset haettuihin lääkkeisiin myöskin syyskuulle. Asiantuntijalääkärin ohjeistuksella kantelijalle oli lähetetty 6.9.2017 lisäselityspyynnö eläinperäisen kilpirauhaslääkkeen tarpeellisuudesta, johon hän oli vastannut 11.9.2017. Vastauksen perusteella oli 15.9.2017 tehty vielä asiantuntijalausuntopyyntö asiantuntijalääkärille, johon saatuun vastaukseen perustuen oli 21.9.2017 annettu päätös, jolla kantelijalle oli myönnetty rajattu maksusitoumus vain ajalle 1.-15.10.2017 ja hänet oli ohjattu julkiseen terveydenhuoltoon lääkehoidon tarkistamista varten. Kantelijan uudelleen hakema rajattu maksusitoumus oli hylätty 8.1.2018 annetulla päätöksellä ja hänet oli edelleen ohjattu julkiseen terveydenhuoltoon.

Kantelijan kahteen rokotteeseen 22.9.2017 hakeman maksusitoumuksen perusteella oli tehty lausuntopyyntö asiantuntijalääkärille. Lääkärin vastauksen perusteella asiassa oli annettu päätös 9.10.2017 ja sen mukaan kyseiset rokotteet ovat koleraa ja lavantautia vastaan, joita ei esiinny Suomessa. Matkailuun liittyvien kustannusten ei voida arvioida olevan perustoimeentulotukena korvattava tarpeellinen ja välttämätön terveydenhoitomeno.

Biozink -valmisteeseen maksusitoumusta oli haettu 8.11.2017. Lausuntopyynnön ja pyydetyn lisäselvityksen jälkeen asiantuntijalääkärin vastauksen mukainen kielteinen päätös oli annettu 21.11.2017. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ollut osoitettavissa sairautta tai puutetta, jonka vuoksi valmiste olisi hoidossa tarpeellinen ja välttämätön.

Kelan selvityksen mukaan Kela oli perustoimeentulotuen toimeenpanossa ja terveydenhuoltomenojen huomioon ottamisessa havaitsemiensa ongelmien vuoksi pyytänyt maaliskuussa 2017 sosiaali- ja terveysministeriöltä ohjaavana viranomaisena kannanottoa toimeentulotuen myöntämisestä lääkekustannuksiin eräissä erityistilanteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö oli 12.6.2017 antanut muistion ”Perustoimeentulotuki lääkkeisiin, ravitsemusvalmisteisiin ja ravintovalmisteisiin”. Kannanotto ja sen liitteet oli valmisteltu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston, sosiaali- ja terveysosaston, Lääkkeiden hintalautakunnan (Hila) ja terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston (Palko) yhteistyönä. Sosiaali- ja terveysministeriön kannanoton mukaan Kela voi käyttää omaa ja tarpeen mukaan hankkimaansa terveydenhuollollista ja lääkealan asiantuntemusta päätöksentekonsa tukena. Toimeentulotukea määrättäessä hoidon tai lääkkeen edellytetään olevan hoidon kannalta välttämätön. Erityislupavalmisteiden osalta kannanotossa todetaan, että Fimean erityisluvan myöntäminen ei ole osoitus viranomaisen hyväksymästä tehosta ja turvallisuudesta tai vaikuttavuudesta. Muiden ravitsemuslääkkeiden osalta todetaan, että ihmiset käyttävät runsaasti ravitsemuslääkkeitä ja että on pieni joukko lääkäreitä, jotka saattavat määrätä näitä sairauksien ennaltaehkäisyyn ja hoitoon. Niiden taustalla ei ole kuitenkaan riittävästi tai lainkaan tieteellistä tutkimusta eikä niiden voida katsoa kuuluvan yleisesti hyväksytyyn hoitokäytäntöön. Yhteenvetona kannanotossa todetaan muun muassa, että säädösten mukaan lääkkeen määräämisessä on pitäydyttävä tutkimusnäytössä tai yleisesti hyväksytyssä hoitokäytännössä. Potilaan tarpeen arviointi edellyttää aina potilaskohtaista harkintaa.

Lausunnon mukaan Kela oli sosiaali- ja terveysministeriöltä saamansa kannanoton johdosta täsmentänyt toimeentulotukea ja lääkkeitä koskevaa sisäistä ohjeistustaan ja ottanut siinä huomioon muistiosta ilmenevät edellä mainitut periaatteet. Uusi ohjeistus oli tullut voimaan 1.9.2017. Täsmennetyt ohjeistuksen osalta oli tehty yhteistyötä Kuntaliiton, Suomen Lääkäriliiton sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran kanssa.

Kelaan oli elokuussa 2017 perustettu moniammatillinen toimeentulotuen terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmä, joka koostuu asiantuntijalääkäreistä, farmasian asiantuntijoista, sosiaalialan asiantuntijasta sekä lakimiehistä. Asiantuntijaryhmä konsultoi tarvittaessa myös sosiaalityöntekijää. Terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmän avulla taataan ratkaisukäytännön valtakunnallinen yhtenäisyys sekä yksilöllinen, asiakaskohtainen arviointi ja harkinta terveydenhuoltomenoja koskien.

Toimeentulotukea ja lääkkeitä koskevan ohjeistuksen täsmentämisen jälkeen asiakas saa myönteisen toimeentulotukipäätöksen yhteydessä edelleen samalla maksusitoumuksen lääkekustannuksiin, jolla voidaan toimittaa lääkemääräyksellä määrätyt sairausvakuutuslain mukaan korvattavat lääkevalmisteet sekä ei-korvattavat lääkevalmisteet, jos lääkevalmisteen hinta ei ylitä 200 euroa/lääkevalmiste. Samoin rajoitetusti peruskorvattavia ja erityiskorvattavia valmisteita

voidaan toimittaa apteekista maksusitoumuksella lääkekustannuksiin vain, jos asiakkaalle on myönnetty korvausoikeus rajoitetusti korvattavaan lääkkeeseen.

## VASTINE

Kantelija on 21.11.2018 antanut vastineen hankitusta selvityksestä.

## RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua viranomaisten ja tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tekemiin päätöksiin, vaan niihin tulee hakea muutosta säännönmukaista muutoksenhakutietä. Siten myöskään Kelan perustoimeentulotukea koskeviin päätöksiin ei voida puuttua eikä muuttaa niitä tai määrätä perustoimeentulotukea maksettavaksi, vaan päätöksiin tulee hakea muutosta säännönmukaista muutoksenhakutietä.

Saadun tiedon mukaan perustoimeentulotuen myöntäminen eläinperäiseen kilpirauhasvalmistukseen on korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli antanut asiasta päätöksen 10.8.2018, ja sekä Kela että perustoimeentulotuen hakija ovat hakeneet asiassa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Asia on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 20.12.2018 antanut ratkaisun (EOAK/7043/2017) Kelan menettelystä tehtyyn kanteluun, jossa oli kysymys perustoimeentulotuen myöntämisestä eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen.

## Terveydenhuoltomenojen huomioiminen perustoimeentulotuessa

Toimeentulotukilain (1412/1997) 7 a §:n (815/2015) mukaan perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat muun muassa vähäiset terveydenhuoltomenot. Lain 7 b §:n (815/2015) mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisena huomioon muun muassa muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot. Hallituksen esityksessä toimeentulotukilain muuttamiseksi (HE 358/2014 vp) 7 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että muina kuin perusosaan sisältyvinä terveydenhuoltomenoina voitaisiin ottaa huomioon sekä määrältään suuret terveydenhuoltomenot, että myös vähäisemmät terveydenhuoltomenot, mikäli niitä ei ole otettu huomioon toimeentulotuen perusosassa tai korvattu muista ensisijaisista järjestelmistä kuten sairausvakuutuksesta tai esimerkiksi vammaistuesta. 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. Tyypillisinä muina perusmenoina tulisivat vakiintuneen käytännön mukaisesti huomioitaviksi myös esimerkiksi

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

hammashuollosta ja silmälaseista aiheutuvat kustannukset sekä terveydenhuollon matkakuluista asiakkaalle jäävä omavastuuosuus. Asiakkaalta voidaan edellyttää, että hän toimittaa lääkärin lausunnon hoidon tai lääkkeen tarpeellisuudesta. Sen sijaan menoilta ei edellytetä Kelakorvattavuutta. Hallituksen esityksen mukaan epäselvissä tapauksissa voidaan pyytää myös erillinen asiantuntijaselvitys.

Kela on selvityksessään viitannut edellä mainittuihin toimeentulotukilain 7 b §:n yksityiskohdaisiin perusteluihin. Kelan mukaan hallituksen esityksessä ei oteta tarkemmin kantaa siihen, mitä asiantuntijaselvityksellä tarkoitetaan. Kela on toiminnassaan nojautunut siihen lähtökohtaan, että asiakkaalta pyydetään tarvittaessa tietyissä tilanteissa lääkärin lausunto lääkkeen tarpeellisuudesta ja tarvittaessa myös muuta lisäselvitystä, minkä lisäksi epäselvissä tilanteissa voidaan pyytää erillinen asiantuntijaselvitys Kelan asiantuntijalääkäriltä terveydenhuollon ammattihenkilönä tai terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmältä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti asiantuntijaselvityksessä voidaan arvioida lääkkeen tarpeellisuus asiakkaalle ottaen huomioon muun muassa hyvä hoitokäytäntö.

Kela on selvityksessään todennut, että jos asiakas tarvitsee valmistetta, joka ei kuulu normaalisti maksusitoumuksen piiriin (esimerkiksi erityislupavalmiste Thyroid Erfa, rokotteet), asiakkaan tulee esittää Kelassa toimeentulotukihakemuksensa liitteenä lääkemääräys ja lääkärin, erikoislääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön antama lausunto lääkkeen tai valmisteen tarpeellisuudesta. Asiassa tehdään arviopyyntö asiantuntijalääkärille, joka esittelee asian terveydenhuoltomenojen asiantuntijaryhmälle, jossa muun muassa kaikki eläinperäisiä kilpirauhasvalmisteita koskevat asiat arvioidaan tapauskohtaisesti. Asiantuntijaryhmässä arvioidaan lääkevalmisteen tarpeellisuus ja välttämättömyys asiakkaalle ottaen huomioon asiakkaan sairaus ja diagnoosi, asiakkaan kokonaistilanne, asiakkaan mahdollisesti toimittamat selvitykset, käytävissä olevat lääkärinlausunnot ja epikriisit sekä muut mahdolliset lausunnot. Mikäli lääkevalmiste arvioidaan tarpeelliseksi ja välttämättömäksi, asiakkaalle voidaan myöntää rajattu maksusitoumus, jolla apteekki voi toimittaa sellaisia valmisteita, joita maksusitoumus lääkekustannuksiin ei kata.

### Kelan menettely päätöksen perustelemissa

Hallintolain (434/2003) 44 §:ssä säädetään päätöksen sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Lain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Pykälän mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu hallintolain 45 §:ssä säädetyn perusteluvollisuuden merkityksestä, että oikeusturvan perusedellytyksiä ovat asioiden huolellinen selvittäminen sekä päätösten perustaminen oikeisiin tosiseikkoihin ja lainkohtiin. Perusteleminen pakottaa asioiden huolelliseen harkitsemiseen ja vaikuttaa osaltaan oikeaan lopputulokseen pääsemisessä. Hyvin perustellusta päätöksestä ilmenee, miten asian ratkaissut viranomainen on päätenyt kyseiseen lopputulokseen. Perusteluvollisuuden täyttämisen kannalta olennaista on, että päätöksenteon kohteena olevalla asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet arvioida päätöksen oikeellisuutta. Perusteluissa on todettava, mitkä seikat on katsottu selvitettyiksi ja mikä oikeudellinen merkitys niille on annettu. Perusteluvollisuudella ja perustelujen laadulla on merkitystä etenkin asianosaiselle kielteisten ja hylkäävien päätösten kohdalla, jolloin päätökseen kohdis-

tuvan muutoksenhaun todennäköisyys korostuu. Aikaisemmasta kannasta poikkeava ratkaisu on perusteltava huolellisesti. (Niemivuo - Keravuori-Rusanen - Kuusikko: Hallintolaki. Juva 2010, s. 128, 334–345)

Kelan selvityksen mukaan kantelijalle oli 6.9.2017 lähetetty lisäselityspyyntö koskien eläinperäistä kilpirauhaslääkettä. Lisäselityspyynnössä on muun muassa todettu, että ”perustoimeentulotukihakemuksesi eläinperäisten kilpirauhaslääkkeiden osalta tullaan jatkossa hylkäämään, koska eläinperäisten kilpirauhasvalmisteiden käyttöä ei pidetä hyvän hoitokäytännön mukaisena tarpeellisena ja välttämättömänä hoitona kilpirauhasen vajaatoiminnassa”.

Kantelijan annettua selvityksensä asiaa oli käsitelty asiantuntijalääkärin arviolla 21.9.2017 ja toimeentulotuen valtakunnallisessa asiantuntijaryhmässä 20.9.2017. Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu näihin liittyvät asiakirjat. Asiantuntijaryhmän käsittelyn pohjalta laaditun asiantuntijalääkärin arvion mukaan ”vakuutetulla on todettu kilpirauhasen vajaatoiminta, ja käytettävissä olevin tiedoin hänelle voidaan puoltaa erityiskorvausoikeus 104 ilman määräaikaa. Eläinperäinen kilpirauhasvalmiste (Thyroid Erfa) on asiakkaalla käytössä Thyroxin-lääkityksen lisänä. Yleisen hoitokäytännön mukaisesti kilpirauhasen vajaatoiminnan hoitona on Thyroxin. Eläinperäisten kilpirauhasvalmisteiden käyttöä ei pidetä hyvän hoitokäytännön mukaisena tarpeellisena ja välttämättömänä hoitona kilpirauhasen vajaatoiminnassa. Eläinperäisen kilpirauhasvalmisteen käyttöä yhdistelmähoitossa on asiakkaan kohdalla perusteltu sillä, että atrofien gastriitti eli hapoton maha heikentäisi Thyroxinin imeytymistä. Kyseinen lääke imeytyy kuitenkin valtaosin suoliston alueella, eikä atrofista gastriittia voida pitää riittävänä perusteluna eläinperäisen valmisteen käytössä yhdistelmähoitona. Eläinperäiset kilpirauhasvalmisteet eivät kuulu Suomen julkisesti rahoitettuun palveluvalikoimaan. Ohjataan asiakas lääkityksen tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon, maksusitoumus vielä jatkoon kahden viikon lääkitykselle.”

Kantelijalle 21.9.2017 annetussa perustoimeentulotukipäätöksessä on ratkaisun perusteluina todettu, että ”jatkossa sinulle ei tulla perustoimeentulotukena myöntämään eläinperäisiä kilpirauhaslääkkeitä, koska niitä ei voida pitää tarpeellisena ja välttämättömänä terveydenhuolto-omenona. Lääketieteellinen tutkimusnäyttö ei tue eläinperäisen lääkevalmisteen käyttöä. Tarvitessa voit hakeutua lääkehoidon tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon.”

Päätöksen perusteluissa ei edes mainita asiantuntijalääkärin arviota eikä asian käsittelyä asiantuntijaryhmässä, saati esitetä näiden arvioiden sisältöä ja huomioon ottamista ratkaisua tehdessä. Kantelija oli toimittanut Kelaan muun muassa Turun yliopistollisen keskussairaalan sisätautien ja gastroenterologian erikoislääkärin 21.8.2017 päivätyn lausunnon, jonka mukaan ”tämän yksittäisen potilaan kohdalla pidän kuitenkin todennäköisenä, että lääkkeen imeytymiseen vaikuttavat seikat puoltavat eläinperäisen kilpirauhashormonin käytön jatkamista”. Päätöksessä ei esitetä kantelijan esittämän selvityksen vaikutusta ratkaisuun, vaikka asiantuntijaryhmän arviossa asiaan on otettu kantaa.

Sen sijaan päätöksen perusteluina on esitetty ainoastaan edellä mainittu jo asiantuntijalääkärin arvioon kirjattu yleinen kannanotto (kirje PCX 63) eläinperäisistä kilpirauhaslääkkeistä. Asiantuntijalääkäri oli todennut arvionsa perusteluissa, että ”vakuutettua edeltävästi kuultu eläinperäisen kilpirauhasvalmisteen (Thyroid Erfa) käytöstä. Saatu lisäksi lääketieteellinen selvitys valmisteen käytöstä.” Asiantuntijalääkärin arviossa oli todettu ainoastaan, että ”hylkäys kirjeellä PCX 63”. Perustoimeentulotukipäätöksen perusteluissa ei näin ollen ole esitetty mitään kantelijaa koskevia yksilöllisiä ja tapauskohtaisia seikkoja. Lisäksi esitetty ilmeisen kaavamainen maininta hakeutumista julkiseen terveydenhuoltoon on omiaan aiheuttamaan hämmennystä ja epätietoisuutta julkisen terveydenhuollon potilaana jo olevalle perustoimeentulotuen hakijalle.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Edellä mainituilla perusteilla katson, että kantelijalle 21.9.2017 annettua päätöstä ei ole perusteltu hallintolaissa edellytetyllä tavalla. Päätösten asianmukainen perustelevuus hallintolaissa edellytetyllä tavalla on asianosaisen oikeusturvan ja myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta olennaista. Asianosaisen oikeusturva edellyttää, että hän saa tietoonsa, mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet ja vaikuttaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Erityisesti perustelujen merkitys korostuu, jos asia ratkaistaan aikaisemmasta ratkaisulinjasta poikkeavalla tavalla, kuten kantelijalle 21.9.2017 annetulla päätöksellä tehtiin.

Pidän puutteellisina myös kantelijalle 8.1.2018 ja 20.9.2018 annettujen perustoimeentulotukipäätösten perusteluja. Molemmissa on esitetty ainoastaan yleinen toteamus, että eläinperäistä kilpirauhaslääkettä ei voida pitää perustoimeentulotuessa tarpeellisena (8.1.2018 annetussa päätöksessä lisäksi ilmaisu ”välttämättömänä”) terveydenhuoltomenona ja että lääketieteellinen tutkimusnäyttö ei tue eläinperäisen lääkevalmisteen käyttöä. Lisäksi perusteluissa on esitetty edellä mainittu, ja kritiikille altis, ohjaus julkiseen terveydenhuoltoon.

### Luottamuksensuoja ja oikeusturva

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Näihin kuuluu 6 §:n säännös hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 6 §:n viimeiseen virkkeeseen kirjattu niin sanottu luottamuksensuojaperiaate on vakiintunut yleiseksi ja itsenäiseksi hallinnon oikeusperiaatteeksi. Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee, että yksityisellä henkilöllä tai muulla taholla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Yksityinen voi siten luottaa siihen, että viranomainen noudattaa hänen osaltaan omaksumaansa tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä, elleivät olosuhteet ole olennaisesti muuttuneet tai tuo käytäntö ole osoittautunut selvästi lainvastaiseksi. Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on se, että yksilölle on muodostunut oikeutettuja odotuksia ennen viranomaisen uusia toimia. Tällaiset odotukset voivat perustua viranomaisen myönteiseen päätökseen, joka voi olla esimerkiksi myönnetty lupa, taloudellinen tuki tai etuus. (Mäenpää: Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset. 2018, s. 169 - 174).

Saadun selvityksen mukaan kantelijalle on myönnetty perustoimeentulotukea Erfa Thyroid-valmisteeseen ainakin elokuulle ja syyskuulle 2017. Elokuussa kantelijan hakemus oli aluksi hylätty, mutta kantelijan toimitettua lääketieteellistä selvitystä maksusitoumus oli myönnetty.

Sen sijaan Kelan sisäisen lääkemenoja koskevan uuden ohjeistuksen tultua voimaan kantelijalle on 21.9.2017 annettu lääkkeeseen maksusitoumus ainoastaan ajalle 1.-15.10.2017 ja todettu, että ”jatkossa sinulle ei tulla perustoimeentulotukena myöntämään eläinperäisiä kilpirauhaslääkkeitä”.

Kantelijalle on edellä mainittujen myönteisten päätösten perusteella syntynyt oikeutettuja odotuksia siitä, että hänelle jatkossakin myönnetään perustoimeentulotukea kyseiseen lääkkeeseen. Pidän Kelan ratkaisulinjan muutosta ongelmallisena hallintolain 6 §:ssä säädetyn luottamuksensuojan kannalta.

---

#### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Edellä mainitussa Kelan päätöksessä on todettu, että jatkossa perustoimeentulotukea eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen ei tulla myöntämään. Päätöksessä on näin ollen tosiasiallisesti ennakolta hylätty kantelijan mahdolliset tulevat perustoimeentulotukihakemukset tältä osin. Toimeentulotukilain 15 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta.

Totean, että toimeentulotukilain mukaan ei ole mahdollista tehdä kielteistä päätöstä ennakolta ajalle, jolle toimeentulotukea ei ole edes haettu. Näin ollen Kelan päätös on toimeentulotukilakiin perustumaton.

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.

Toimeentulotukilain 24 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa vaatia oikaisua Kansaneläkelaitokselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Kelan ennakkollinen kielteinen päätös on saattanut käytännössä estää kantelijaa tämän jälkeen hakemasta perustoimeentulotukea eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen, jolloin hän ei ole myöskään saanut asiasta päätöstä eikä hän ole voinut käyttää oikeussuojakeinoja näiden ajankasojen osalta.

Saadussa selvityksessä on todettu, että kantelija ei ole hakenut muutosta selvityksessä mainittuihin päätöksiin. Kelasta myöhemmin saadun tiedon mukaan kantelija oli 13.9.2018 hakenut perustoimeentulotukea eläinperäiseen kilpirauhasvalmisteeseen. Hakemukseen oli annettu kielteinen päätös 20.9.2018. Kantelija oli tehnyt päätöksestä oikaisuvaatimuksen Kelan Oikaisuvaatimuskeskukselle, joka oli hylännyt oikaisuvaatimuksen 10.12.2018 annetulla päätöksellä. Turun hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan kantelijan valitus Oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksestä on siellä vireillä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kansaneläkelaitos ei ole perustellut perustoimeentulotukea koskevia päätöksiä hallintolain mukaisesti eikä Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuesta antama päätös ole ollut toimeentulotuesta annetun lain mukainen. Annan Kansaneläkelaitokselle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen näistä lainvastaisista menettelyistä.

Saatan lisäksi Kansaneläkelaitoksen tietoon luottamuksensuojaperiaatteesta edellä esittämäni näkemykset.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni Kansaneläkelaitokselle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi