

20.6.2005

1753/4/03

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **KIRJALLISEN PÄÄTÖKSEN ANTAMINEN RATKAISUSTA OLLA MYÖNTÄMÄTTÄ LOMAKETTA E 112**

### 1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään 7.8.2003 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen menettelyä olla antamatta hänelle valituskelpoista päätöstä siitä, ettei Kansaneläkelaitos myönnä hänelle lomaketta E 112.

Kantelija kertoi muuttaneensa äitiyslomansa ajaksi Belgiaan, jossa hänen miehensä työskentelee. Koska hänen aikomuksenaan oli myös synnyttää Belgiassa, hän kertoi pyytäneensä Kansaneläkelaitokselta E 112 -lomaketta, jolla laitos ilmoittaisi toisen EU-maan sosiaaliviranomaiselle korvaavansa myös hänen muut kuin äkilliset sairauskulunsa, joiden korvaus tapahtuu E 111 -lomakkeella.

Kansaneläkelaitos tulkitsi kuitenkin kantelijan hakeutuvan hoitoon ulkomaille ja kehotti häntä pyytämään lomaketta E 112 sairaanhoitopiiriltä. Kantelijan mielestä tulkinta on virheellinen, sillä hän ei hakeutunut ulkomaille hoitoon vaan muutti miehensä luokse. Kansaneläkelaitos ei ole kuitenkaan antanut hänelle muutoksenhakukelpoista päätöstä ratkaisustaan. Kantelijan mielestä Kansaneläkelaitoksen tulisi kuitenkin antaa hänelle asiasta kirjallinen muutoksenhakuosoituksella varustettu päätös, koska sen ratkaisu olla myöntämättä lomaketta sisältää asiaharkintaa.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Välitön hoito ja hoitoon hakeutuminen

#### *Oikeusohjeet ja lomakkeet*

Sosiaali- ja terveysministeriö on selostanut lausunnossaan Neuvoston asetuksen (ETY) 1408/71 ja sen toimeenpanoasetuksen 574/72 sekä

Kansaneläkelaitoksen ja julkisen terveydenhuollon yksiköiden välisestä tehtävien jaosta annetun asetuksen (1106/1995) säännöksiä.

Asetuksen 1408/71 22 artiklan 1.a.i–kohdan mukaan (sellaisena kuin se oli voimassa 31.5.2004 saakka) toisessa jäsenvaltiossa oleskelevalla henkilöllä, joka tarvitsee välitöntä sairaanhoitoa toisen jäsenvaltion alueella, on oikeus välittömään hoitoon oleskelumaan lainsäädännön mukaisesti ikään kuin hän olisi vakuutettu tässä valtiossa. Osoituksena oikeudesta välittömään hoitoon on toimivaltaisen laitoksen antama lomake E 111.

Asetuksen 22 artiklan 1.c -kohdassa on puolestaan säädetty niistä edellytyksistä, joiden vallitessa toimivaltaisen valtion laitoksen on annettava lupa mennä toiseen jäsenvaltioon saamaan terveydentilansa kannalta aiheellista hoitoa. Tästä osoituksena toimivaltainen laitos antaa lomakkeen E 112.

Ministeriön mukaan lomakkeen E 111 turvin on oikeus saada myös raskauteen ja synnytykseen liittyvä hoito. Lomake ei kuitenkaan koske niitä kustannuksia, jotka syntyvät hoitoon hakeutumisesta. Synnytys on ennakolta tiedossa oleva tapahtuma, ja jos henkilö haluaa synnyttää muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa valtiossa, tätä on ministeriön mukaan pidetty jäsenmaissa hoitoon hakeutumisena, jolloin edellytetään E 112 lomaketta.

Ministeriön mukaan sosiaaliturvan hallintotoimikunta antoi 27.6.2001 päätöksen N:o 183, jolla se pyrki selkiyttämään vallinnutta oikeustilaa. Päätöksen mukaan jäsenvaltiossa ennen 38. raskausviikkoa aloitettu raskauteen tai synnytykseen liittyvä sairaanhoito on katsottava ETY-asetuksen 22 artiklan 1.a.i -kohdan tarkoittamaksi välittömästi tarvittavaksi hoidoksi, jos oleskelun tarkoituksena ei ole saada hoitoa. Keväällä 2004 hallintoimikunta antoi uuden päätöksen (N:o 195, 23.3.2004), jossa vahvistetaan, että vakuutetun henkilön toimivaltainen laitos vastaa toisessa jäsenvaltiossa oleskelun aikana välttämättömiksi tulevien raskauteen ja synnytykseen liittyvien hoitoetuuksien kustannuksista asetuksen 22 artiklan 1.a.i -kohdan mukaisesti.

Ministeriön mukaan luvan hakeutua hoitoon eli lomakkeen E 112 antaa pääsääntöisesti se sairaanhoitopiiri tai sairaalakuntayhtymä, jonka alueella henkilö asuu. Jos lupa hakeutua hoitoon evätään, päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Kansaneläkelaitos voi antaa lomakkeen E 112 poikkeuksellisesti eli ainoastaan tilanteissa, joissa henkilö oleskelee toisessa jäsenvaltiossa muun syyn kuin hoidon saamisen johdosta ja oleskelumaan toimivaltainen viranomaiskatsoo, että kyseessä ei ole välitön hoito, ja vaatii E 112 -lomaketta.

Edelleen ministeriö toteaa, että Kansaneläkelaitoksen ratkaisu olla antamatta kantelijalle lomaketta E 112 ei ole vaikuttanut hänen oikeudelliseen asemaansa saada tarvitsemaansa hoitoa. Ministeriön käsityksen mukaan hänellä oli oikeus saada raskautensa ja synnytyksensä vuoksi hoitoa E 111 -lomakkeen

perusteella myös tilapäisen oleskelun aikana Belgiassa riippumatta siitä, oliko hänelle annettu myös lomake E 112.

Kantelija on puolestaan kertonut, että Belgian sosiaaliturvalaitos oli katsonut, että Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hänelle E 112 -lomake. Belgia oli lopulta kuitenkin suostunut korvaamaan hänen synnytyskulunsa Belgiassa.

### *Kansaneläkelaitoksen ratkaisu olla myöntämättä lomaketta E 112*

Käsitykseni mukaan lomakkeen E 111 olisi tullut olla riittävä korvaamaan kantelijalle raskaudesta ja synnytyksestä Belgiassa aiheutuneet kulut. Tältä osin yhdyn siis sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossaan esittämään. Sosiaaliturvan hallintotoimikunnan kesäkuussa 2001 antamalla päätöksellä on nähdäkseni nimenomaisesti pyritty selkeyttämään aiemmin vallinnutta oikeustilaa siihen suuntaan, että tiettyjen edellytysten täytyessä lomake E 111 on riittävä. Saamani selvityksen perusteella katson myös, että kantelija ei ole hakeutunut ulkomaille hoitoon, vaan hän on muuttanut ulkomaille miehensä luokse.

Kansaneläkelaitoksen onkin nähdäkseni perustanut ratkaisunsa olla antamatta lomaketta E 112 kantelijalle virheellisesti ennen kesäkuuta 2001 vallinneeseen käytäntöön. Laitoksen olisi nähdäkseni tullut perustella päätöstään sillä, että lomake E 111 kattaa myös kantelijalle ennen 38. raskausviikkoa aloitetun raskauteen tai synnytykseen liittyvän sairaanhoidon. Kantelija ilmoitti nimittäin muuttavansa Belgiaan äitiyslomansa ajaksi ja äitiyslomahan alkaa noin 30 päivää ennen laskettua aikaa ja siis ennen edellä mainitun raskausviikkomäärän täyttymistä.

Kantelija on kantelukirjoituksessaan toisaalta ilmoittanut, että Belgian viranomaisten mukaan hänellä tulisi olla Kansaneläkelaitoksen antama lomake E 112. Minulla ei ole mahdollisuuksia ottaa kantaa tämän Belgian viranomaisen näkemyksen oikeellisuuteen tai arvioida muutoinkaan sen menettelyä. Edellä kertamani mukaisesti katson kuitenkin, että lomakkeen E 111 olisi tullut olla riittävä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan kertonut, että Kansaneläkelaitos voi myöntää poikkeuksellisesti myös lomakkeen E 112 tilanteissa, joissa ulkomaan laitos tulkitsee kyseessä olevan hoitoon hakeutumisen ja katsoo, ettei lomake E 111 ole riittävä. Käsitykseni mukaan tämä menettely soveltuu myös tilanteisiin, joissa ulkomaan toimivaltainen viranomainen tulkitsee raskauden ja synnytyksen hoitoon hakeutumiseksi ja vaatii lomaketta E 112.

### 3.2

#### Päätös lomakkeen antamatta jättämisestä

Kansaneläkelaitos ei ole antanut kantelijalle kirjallista päätöstä ratkaisustaan olla antamatta hänelle lomaketta E 112.

### *Kansaneläkelaitoksen ja ministeriön näkemykset*

Kansaneläkelaitos ilmoitti kantelun johdosta antamassaan ensimmäisessä selvityksessä olevansa valmis harkitsemaan päätöksen antamista lomakkeen myöntämättä jättämistilanteissa. Se viittasi kuitenkin tarkastuslautakunnan 20.9.2000 antamaan ratkaisuun, jossa lautakunta katsoi, ettei lomakkeen antaminen ollut sellainen sairausvakuutuslain mukainen toimenpide, johon voi hakea muutosta sosiaalivakuutuslautakunnalta tai tarkastuslautakunnalta.

Ministeriön mukaan Kansaneläkelaitos ei ole toimivaltainen arvioimaan E 112 -lomakkeen antamisen edellytyksiä eikä myöskään lomakkeen antaminen kuulu sen tehtäviin, lukuun ottamatta edellä aiemmin kerrottuja poikkeustilanteita.

Kansaneläkelaitos olisi ministeriön mukaan voinut antaa kantelijalle tutkimatta jättämispäätöksen Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan. Sanotussa lainkohdassa säädetään yleisesti Kansaneläkelaitoksen tehtävistä. Ministeriö on vielä muutoksenhaun osalta viitannut lain 24 §:ään, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen antamasta päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei muutoksenhausta muualla toisin säädetä.

Sairausvakuutuslakia muutettiin 1.1.2005 alkaen. Lain 15 luvun 16 §:ään otettiin nimenomainen säännös Kansaneläkelaitoksen tehtävistä toimeenpantaessa neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja sosiaaliturvasopimusten säännöksiä. Lainkohdan 2 momentin mukaan näitä toimeenpanoon liittyviä tehtäviä neuvoston asetuksen 22 artiklassa tarkoitettujen lupien antaminen, jollei luvan antaminen kuulu sairaanhoitopiiriin tai sairaalakuntayhtymän toimivaltaan.

Kansaneläkelaitos toteaa sosiaali- ja terveysministeriölle 15.4.2005 antamassaan selvityksessä, että muuttunut lainsäädäntö täsmentää sen toimivaltaa ja velvollisuuksia E -lomakkeiden antamisessa. Laitoksen mukaan ei näyttäisi olevan estettä antaa jatkossa muutoksenhakukelpoista päätöstä tilanteissa, joissa E-lomaketta ei ole voitu vakuutetulle antaa. Laitoksen mukaan muutoksenhakuasteen on arvioitava, tutkiiko se valituksen. Selvityksensä lopuksi Kansaneläkelaitos toteaa lomakkeiden sisältävän sellaista oikeudellista harkintaa, että sen antamatta jättämisestä tulisi antaa päätös. Laitos ilmoittaa aloittavansa päätösmenettelyn valmistelun mahdollisimman pian.

### *Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointia*

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä sekä oikeus saada velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kansaneläkelaitoksen menettely olla myöntämättä kantelijalle lomaketta E 112 piti sisällään sen harkinnan, että kyse oli Kansaneläkelaitoksen mukaan hoitoon hakeutumisesta. Käsitykseni mukaan tällaisen arvion tekeminen on sellaista

lomakkeen hakijan oikeuksia koskevaa oikeudellista harkintaa, joka hakijan tulee voida halutessaan saattaa muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Ongelmana asiassa on nähdäkseni ollut se, että sairausvakuutuslaissa ei ole aikaisemmin ollut säännöstä Kansaneläkelaitoksen tehtävistä lomakkeen myöntämisessä. Kansaneläkelaitos oli aikanaan liittänyt valitusosoituksen lomakkeen antamatta jättämistä koskevaan ratkaisuunsa, mutta sekä sosiaalivakuutus- että tarkastuslautakunta olivat jättäneet valituksen tutkimatta katsoen, että kyse ei ollut sellaisesta sairausvakuutuslain mukaista etuutta koskevasta ratkaisusta, johon saattoi hakea muutosta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan todennut, että Kansaneläkelaitos olisi voinut antaa asiassa tutkimatta jättämispäätöksen ETY-asetuksen 1408/71, sen toimeenpanoasetuksen 572/72 sekä Kansaneläkelaitoksen ja julkisen terveydenhuollon välisestä tehtävien jaosta annetun asetuksen nojalla Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n perusteella.

Sanotussa lainkohdassa säädetään Kansaneläkelaitoksen tehtävistä ja se kuuluu seuraavasti:

"Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa. Kansaneläkelaitos voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa sekä muita palveluja.

Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on lisäksi:

- 1) tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan;
- 2) harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta;
- 3) laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita; sekä
- 4) tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä."

Käsitykseni mukaan tämän Kansaneläkelaitoksen tehtäviä yleisluontoisesti käsittelevän säännöksen nojalla saattaisi sinänsä olla mahdollista antaa päätös myös lomakkeen antamatta jättämisestä ja ohjata henkilö hakemaan muutosta päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Säännös ei kuitenkaan nähdäkseni sovellu hyvin tällaisiin lomakkeen antamista koskeviin ratkaisuihin. Tähän nähden 1.1.2005 voimaan tulleen sairausvakuutuslain 15 luvun 16 §:n säännös merkitseekin nähdäkseni selvää parannusta etuuden hakijoiden oikeusturvaan.

Mitä tulee nyt puheena olevaan tapaukseen, totean lisäksi, että aiemmin esittämäni näkemyksen mukaan lomake E 111 olisi siis ollut riittävä korvaamaan kantelijan raskauden ja synnytyksen aikaiset kulut. Tähän nähden kirjallisen päätöksen antaminen kantelijalle lomakkeen E 112 antamisesta ei ole nähdäkseni enää tarpeen.

## Yhteenveto

Saamani selvityksen perusteella Euroopan neuvoston jäsenmaiden tulkinnat siitä, kenen tulee ja millä perusteella korvata raskauden aikaiset ja synnytyksestä aiheutuneet sairaanhoitokulut ETY-asetuksen 1408/71 mukaisesti, ovat vaihdelleet. Käsitykseni mukaan sosiaaliturvan hallintotoimikunta on kuitenkin jo vuonna 2001 pyrkinyt luomaan yhtenäisen käytännön, jonka mukaan ennen 38. raskausviikkoa aloitetussa raskauden ja synnytyksen hoidossa on kyse välittömästä, lomakkeen E 111 mukaisesta hoidosta. Tätä periaatetta toimikunta on sen jälkeen vahvistanut vuonna 2004 antamallaan päätöksellä.

Kantelija kertoo siis synnyttäneensä Belgiassa, joka on myös korvannut raskauden aikaiset ja synnytyksestä aiheutuneet kulut. Ainakaan Kansaneläkelaitoksen tiedostoista ei puhelimitse saamani tiedon mukaan löytynyt merkintää sanottujen kulujen maksamisesta Belgiaan. Kantelija ei ole nähdäkseen joutunut kuitenkaan itse kuluja maksamaan, joten asia on siltä osin hänen kannaltaan kunnossa.

Mitä sitten tulee päätöksen antamiseen lomakkeen antamatta jättämisestä, totean, että sairausvakuutuslaissa on nyt siis nimenomainen maininta Kansaneläkelaitoksen tehtävistä ETY-asetuksen toimeenpanijana ja lomakkeiden antajana. Kansaneläkelaitoksen mukaan jatkossa vaikuttaisi siis olevan mahdollista antaa muutoksenhakukelpoinen päätös lomakkeen antamatta jättämisestä. Se on ilmoittanut aloittavansa päätösmenettelyn valmistelun, johon myös ministeriö on ilmoittanut tarvittaessa osallistuvansa.

Ministeriön mukaan lomakkeen antamatta jättämistä koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta sairausvakuutuslain 17 luvun 1 §:n mukaisesti. Kansaneläkelaitos on sen sijaan todennut, että muutoksenhakutilanteessa muutoksenhakuaste arvioi, tutkiiko se valituksen.

Sairausvakuutuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla sosiaalivakuutuslautakuntaan ja sosiaalivakuutuslautakunnan päätökseen tyytymätön valittamalla tarkastuslautakuntaan. Ainakaan säännöksen sanamuodon perusteella ei siis näyttäisi olevan estettä hakea muutosta myös lomakkeen antamatta jättämistä koskevaan päätökseen sosiaalivakuutus- ja tarkastuslautakunnalta. Lopullinen päätösvalta asiassa on kuitenkin luonnollisesti sanotuilla muutoksenhakuasteilla.

Tältä osin korostan kuitenkin, että etuuden hakijoiden oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa takaavat muutoksenhakua koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä. Käsitykseni mukaan ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että viranomaisen liittää päätökseensä valitusosoituksen muutoksenhakuelimeen, jonka toimivallasta tutkia asia se ei ole varma. Etuuden hakijoita ei tule käyttää muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden testajina. Niinpä käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen on lomakkeen antamatta jättämistä koskevaa

päätösmenettelyä valmistellessaan varmistauduttava siitä, että etuuden hakijoilla on tosiasiallisesti käytössään heille oikeusturvan takaavat riittävät oikeussuojakeinot. Jos varmuutta nykyisen muutoksenhakujärjestelmän soveltuvuudesta puheena oleviin asioihin ei ole, tulee sosiaali- ja terveysministeriön viime kädessä lainsäädäntömuutoksin varmistaa se, että lomakkeen myöntämistä koskevista asioista, jotka sisältävät henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevaa oikeudellista harkintaa, annetaan kirjallinen muutoksenhakuosoituksin varustettu päätös, jonka lomakkeen hakija voi halutessaan saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja myös asiallisesti tutkittavaksi. Tämä turvaa etuuden hakijan perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

### 3.4.

#### Toimenpiteet

Saatan edellä jaksoissa 3.1. ja 3.2. esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen menettelyn virheellisyydestä sen tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettaviksi. Lisäksi saatan Kansaneläkelaitoksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon jaksossa 3.3. esittämäni näkemykset oikeusturvan toteutumisesta lomakkeen antamista koskevissa asioissa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi Kansaneläkelaitokselle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle.