

31.10.2006

Dnro 3001/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

OIKEUS ELÄKKEENSAAJIEN HOITOTUKEEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi 4.11.2004 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko häntä kohdeltu yhdenvertaisesti muiden EU-kansalaisten kanssa. Kansaneläkelaitos ei ollut myöntänyt hänelle eläkkeensaajien hoitotukea, koska hän ei ollut saanut täyttä työkyvyttömyyseläkettä Suomesta vaan Ruotsista. Myös vakuutusoikeus oli hylännyt hänen valituksensa eläkkeensaajien hoitotuesta 11.3.2004.

- - -

3 RATKAISU

Katson vakuutusoikeuden ratkaisseen kantelijan valituksen eläkkeensaajien hoitotuesta lainvastaisesti, koska se ei ollut ottanut ratkaisua tehdessään huomioon Neuvoston asetusta (EY-asetus) 1408/71 ja sitä koskevaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EY-tuomioistuin) ratkaisukäytäntöä.

Kansaneläkelaitoksen katson laiminlyöneen velvollisuutensa ohjata toimistojensa työskentelyä, koska sen etuusohjeet eivät olleet perustuneet edellä mainittuun asetukseen ja EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Ratkaisuni perustelut ovat seuraavat.

3.1 Tapahtumat

Kansaneläkelaitoksen Rovaniemen toimisto hylkäsi 30.4.2001 antamallaan päätöksellä kantelijan hakemuksen eläkkeensaajien hoitotuesta, koska tämä sai Suomesta ainoastaan osatyökyvyttömyyseläkettä, eikä Ruotsin myöntämää täyttä työkyvyttömyyseläkettä voitu päätöksen mukaan pitää kansaneläkelain 30 a §:ssä tarkoitettuna eläkkeenä. Tarkastuslautakunnan kantelijan valitukseen antaman hylkäävän päätöksen jälkeen myös vakuutusoikeus hylkäsi kantelijan valituksen 11.3.2004 antamallaan päätöksellä.

Kantelija oli vakuutusosoikeudessa vaatinut joko eläkkeensaajien hoitotukea tai vammaistukea. Hän oli valituskirjelmässään vakuutusosoikeudelle vedonnut seuraavaan: Hänen Ruotsista saamansa työkyvyttömyyseläke rinnastettiin hänen vammaistukihakemustaan käsiteltäessä vammaistukilaissa tarkoitettuun täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen, minkä johdosta hänelle ei myönnetty vammaistukea. Sen sijaan sitä ei rinnastettu eläkkeensaajien hoitotukihakemusta käsiteltäessä kansaneläkelain 30 a §:ssä mainittuihin eläkkeisiin. Tämän johdosta hänelle ei myönnetty myöskään eläkkeensaajien hoitotukea. Kantelijan mielestä hänen kohdallaan ei toteutunut EU-kansalaisten yhdenvertainen kohtelu.

Vakuutusosoikeuden päätöksen perustelujen mukaan se, että eri etuuksille on Suomessa asetettu erilaiset myöntöperusteet, ei asettanut kantelijaa poikkeavaan asemaan muihin EU-kansalaisiin nähden. Kansaneläkelaitoksen Rovaniemen toimisto oli 23.2.2001 antamallaan päätöksellä keskeyttänyt kantelijan vammaistuen maksamisen 1.3.2001 lukien. Päätöksen perustelujen mukaan henkilöllä ei ole oikeutta vammaistukeen, jos hän saa kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai hoitotukea taikka työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettujen lakien mukaista tai muuta vastaavaa työ- tai virkasuhteeseen perustuvaa täyttä työkyvyttömyyseläkettä tai yksilöllistä varhaiseläkettä. Toimiston saaman selvityksen perusteella kantelija sai edellä mainittua eläkettä Ruotsista, joten hänellä ei ollut toimiston päätöksen mukaan oikeutta vammaistukeen 1.10.2000 lukien.

Oikeusasiamiehen pyynnöstä tämän asian esittelijä ilmoitti 20.4.2006 päivämällään kirjeellä kantelijalle, että hänellä oli mahdollisuus hakea Kansaneläkelaitokselta uudelleen eläkkeensaajien hoitotukea, koska Kansaneläkelaitoksen vuonna 2005 muutettujen etuusohjeiden mukaan ulkomailta maksettava työkyvyttömyyseläke voidaan rinnastaa Suomesta maksettaviin eläkkeisiin. Kantelija hakikin 28.4.2006 eläkkeensaajien hoitotukea 1.10.2000 alkaen. Kansaneläkelaitoksen Rovaniemen toimisto myönsi 20.9.2006 antamallaan päätöksellä kantelijalle eläkkeensaajien hoitotuen 1.10.2000 alkaen määräajaksi 30.9.2009 saakka. Hoitotuesta vähennettiin päätöksen mukaan ajalta 1.10.2000–28.2.2001 maksettu vammaistuki.

3.2

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitoksen hallinto-osaston lausunnon mukaan Kansaneläkelaitoksen kanta on, että EY -asetuksen 1408/71 mukainen yhdenvertainen kohtelu tosiseikkojen rinnastamisen kautta edellyttää mm. toisen jäsenvaltion työkyvyttömyysetuuden rinnastamista sellaisiin Suomesta maksettaviin eläkkeisiin, joihin eläkkeensaajien hoitotuki voi liittyä. Tätä tulkintaa tukee myös edellä mainitun asetuksen 10 a artiklaan kirjattu säännös tosiseikkojen rinnastamisesta maksuihin perustumattomien erityisetuuksien osalta, vaikka se ei suoraan lausunnon mukaan sovellukaan tämäntyyppisiin eläkkeiden lisiin.

Kansaneläkelaitos onkin lausuntonsa mukaan aina ohjannut toimistojaan rinnastamaan ulkomaisen eläkkeen suomalaiseen näissä tilanteissa, silloin kun

toimistot ovat tiedustelleet asiaa. Asia on kuitenkin Kansaneläkelaitoksessa huomattu ohjeistaa tältä osin vasta vuonna 2005. Tässä tapauksessa esiin noussut ongelma ei ole tullut aikaisemmin esiin, koska käytännössä ulkomailta työkyvyttömyyseläkettä saavat henkilöt ovat usein oikeutettuja myös Suomesta maksettavaan työkyvyttömyyseläkkeeseen. Lausunnon mukaan asia on tällä hetkellä riittävästi ohjeistettu, eikä vastaavia tilanteita pitäisi päästä enää jatkossa syntymään.

3.3

Vakuutusosoikeuden lausunto

Vakuutusosoikeus on todennut selvityksessään, että kantelijalla olisi saattanut olla oikeus eläkkeensaajien hoitotukeen pelkästään EY-lainsäädännön nojalla. Asiaan nyt uudelleen perehdyttyään vakuutusosoikeus arvioi Kansaneläkelaitoksen lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamiehelle esittämän tulkinnan olevan mitä ilmeisimmin EY-asetuksen 1408/71 sekä sitä koskevan EY-tuomioistuimen soveltamiskäytännön mukainen.

Vakuutusosoikeus katsoi selvityksessään, että se ei ollut asiaa ratkaistessaan ottanut riittävässä määrin huomioon edellä mainitun asetuksen eikä etenkin asetuksen soveltamista koskevien ratkaisujen merkitystä. Koska Kansaneläkelaitos on ilmoittanut tutkivansa kantelijan oikeuden eläkkeensaajien hoitotukeen 1.10.2000 lukien uudelleen, vakuutusosoikeus on todennut, ettei asiaa liene tarpeen tässä vaiheessa saattaa vakuutusosoikeudessa uudelleen vireille.

3.4

Sovellettavat säännökset ja oikeuskäytäntö

Kansallinen lainsäädäntö

Vammaistukilain 1 §:n 1 momentin mukaan vammaistukeen on oikeus sellaisella Suomessa asuvalla 16–64 -vuotiaalla henkilöllä, joka ei saa kyseisessä momentissa lueteltuja tuen saamisen estäviä etuuksia. Tällaisia etuuksia ovat mm. kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke tai työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettujen lakien mukaiset tai muut vastaavat työ- tai virkasuhteeseen perustuvat täydet työkyvyttömyyseläkkeet tai yksilölliset varhaiseläkkeet.

Vammaistukilain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeutta vammaistukeen ei ole, jos henkilö saa ulkomailta maksettavaa vammaistukeen tai yllä mainittuihin 1 §:n 1 momentissa mainittuihin eläkkeisiin rinnastettavaa etuutta. Tämä momentti lisättiin vammaistukilakiin 1.1.1995. Hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 206/1994 vp.) pidettiin säännöstä ulkomailta maksettavien etuuksien rinnastamisesta tarpeellisenä, koska henkilöiden liikkuvuuden lisääntyminen luo uusia tilanteita, joissa säännökset vieraasta valtiosta maksettavien etuuksien rinnastamisesta Suomen lainsäädännön mukaisiin etuuksiin on tarpeen. Esityksen mukaan ehdotettu muutos oli sopusoinnussa EY-asetuksen 1408/71 periaatteiden ja säännösten kanssa.

Kansaneläkelain 30 a §:n mukaan eläkkeensaajien hoitotukea voi saada henkilö, joka on täyttänyt 65 vuotta ja joka saa mm. kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä, työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettujen lakien mukaista tai muuta vastaavaa työ- tai virkasuhteeseen perustuvaa täyttä työkyvyttömyyseläkettä tai yksilöllistä varhaiseläkettä.

Eläkkeensaajien hoitotuen osalta laissa ei ole vammaistukilain tapaan säännöstä ulkomailta saatavan työkyvyttömyyseläkkeen rinnastamisesta kotimaasta saataviin eläkkeisiin. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 206/1994 vp.) todettiin, että asetuksen säännökset mahdollistavat kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvien yhteensovittussäännösten soveltamisen eläkkeitä lukuun ottamatta siinäkin tapauksessa, että nimenomaisia säännöksiä ulkomaisen etuuden yhteensovittamisesta ei ole.

EY-asetus 1408/71 ja EY-tuomioistuimen soveltamiskäytäntö

Neuvosto (EY) katsoi asetusta 1408/71 antaessaan, että kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittamissäännöt ovat osa henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta. Tämän yhteensovittamisen yhteydessä yhteisössä olisi taattava eri jäsenvaltioiden työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu erilaisten kansallisten lainsäädäntöjen osalta. Asetuksen tarkoituksena on sovittaa yhteen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä. Asetuksen 3 artiklan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla, jäsenvaltion alueella asuvilla henkilöillä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin jäsenvaltioiden omilla kansalaisilla. Niin sanottujen maksuihin perustumattomien erityisuuksien osalta asetuksen artikla 10 a edellyttää tosiseikkojen rinnastamista, jos etuus on myönnetty toisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Yhdenvertainen kohtelu saattaa muulloinkin kuin artiklan 10 a mainituissa etuuksissa merkitä toisten jäsenvaltioiden alueiden rinnastamista jäsenvaltion omaan alueeseen ja velvollisuutta ottaa siellä tapahtuneita tosiseikkoja ja tapahtumia huomioon etuuksia myönnettäessä ja maksettaessa (Joutsamo, Aalto, Kaila ja Maunu kirjassaan Eurooppaoikeus, Helsinki 2000 s. 683).

EY-tuomioistuin on mm. ratkaisussaan Romero (C-131/96) todennut asetuksen 3 artiklan tarkoituksena olevan varmistaa perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisesti asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuus sosiaaliturva-asioissa kansalaisuudesta riippumatta niin, että kaikki jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä johtuva syrjintä poistetaan. Tuomioistuin päätyi tässä ratkaisussaan siihen, että 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava niin, että jäsenvaltion on rinnastettava toisessa jäsenvaltiossa suoritettu asepalvelus sen oman lainsäädännön mukaisesti suoritettuun asepalvelukseen. Tapauksissa Bronzino (C-228/88) ja Gatto (C-12/89) oli kysymys perheetuudesta, jonka maksamisen edellytyksenä oli, että lapsi oli rekisteröitynyt työttömäksi. Tuomioistuin totesi, että etuutta ei voitu kieltäytyä maksamasta sillä perusteella, että rekisteröityminen työttömäksi oli tapahtunut toisen jäsenvaltion alueella sen viranomaisille. Tällainen ehto estäisi tuomioistuimen mukaan

työntekijää käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oli siksi perustamissopimuksen vastainen.

3.5 Arviointi

Vakuutusoikeus

Kuten edellä on todettu, kantelijan eläkkeensaajien hoitotukea koskeva asia on ratkaistu Kansaneläkelaitoksessa ja muutoksenhakuasteissa siten, että hänen Ruotsista saamaansa täyttä työkyvyttömyyseläkettä ei ole rinnastettu Suomesta saatavaan työkyvyttömyyseläkkeeseen. Jälkeenpäin sekä Kansaneläkelaitos että vakuutusoikeus ovat todenneet, että hänen Ruotsista saamansa työkyvyttömyyseläke olisi tullut rinnastaa Suomesta maksettaviin eläkkeisiin.

Tällaista rinnastusta edellyttää EY -asetus 1408/71 ja edellä mainittu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, vaikka asetukseen ei ole kirjattu erityistä säännöstä tosiseikkojen rinnastamisesta juuri eläkkeensaajien hoitotuen osalta. Rinnastaminen on asetuksen 3 artiklan mukaista yhdenvertaista kohtelua ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetun keskeisen periaatteen (tosiseikkojen rinnastaminen myös toisessa jäsenvaltiossa) mukaista.

Vakuutusoikeus on selvityksessään todennut EY-asetuksen olevan joidenkin toimeentuloturvaetuuksien soveltamisen kannalta varsin vaikeaselkoinen. Myös kirjallisuudessa tuodaan esimerkkinä esille vaikeasti asetuksen soveltamisalaan luokiteltavista etuuksista hoitoetuuudet (Sakslin, Rentola, Klemola kirjassaan EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva, Jyväskylä 1998, s.36).

Vakuutusoikeuden mukaan silloin, kun oikeus etuuteen perustuu pelkästään mainittuun asetukseen ilman, että siitä on nimenomaisesti säädetty kansallisessa lainsäädännössä, asian perusteellinen selvittäminen saattaa vaatia laajaa perehtymistä EY-lainsäädäntöön ja yhteisöjen tuomioistuimen soveltamiskäytäntöön. Tällaista perehtymistä on omiaan vaikeuttamaan vakuutusoikeuden suuri juttumäärä ja viime vuosien vaikea työtilanne. Vakuutusoikeuden mukaan asian ratkaissut kokoonpano ei tullut epäilleeksi, että kantelijalla olisi saattanut olla oikeus eläkkeensaajien hoitotukeen, koska Kansaneläkelaitoskin ohjeisti erikseen ulkomaisten eläkkeiden rinnastamisen suomalaisiin eläkkeisiin vasta vakuutusoikeuden päätöksen antamisen jälkeen vuonna 2005.

Käsitykseni mukaan kantelijan asian käsittelyssä rikottiin hänen oikeuttaan saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tämä edellyttää mm., että tuomioistuin perehtyy riittävästi käsiteltävään olevassa asiassa sovellettavaan lainsäädäntöön. Tuomioistuin on velvollinen tuntemaan sovellettavan lain viran puolesta.

Vakuutusoikeus on viimeisenä muutoksenhakuasteena ratkaissut kantelijan valituksen ottamatta huomioon EY-asetusta 1408/71 ja sitä koskevaa EY-

tuomioistuimen soveltamiskäytäntöä, vaikka kantelija on 9.2.2002 päiväämässään valituksessa vakuutusoskeudelle nimenomaisesti vedonnut EU-kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun. Vakuutusoskeus perusteli 11.3.2004 tekemäänsä hylkäävää päätöstä sillä, että se, että eri etuuksille on Suomessa asetettu erilaiset myöntöperusteet, ei aseta kantelijaa poikkeavaan asemaan muihin EU-kansalaisiin nähden. Vakuutusoskeus ei kuitenkaan ratkaisua tehdessään ottanut huomioon EY -asetusta 1408/71 eikä sen soveltamiskäytäntöä.

Käsitykseni mukaan EY-asetus ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö on kokonaisuudessaan vaikeaselkoinen ja näin on erityisesti eläkkeensaajien hoitotuen osalta, koska asetuksessa ei mainita tätä etuutta. Myöskään kansallinen laki ei ohjaa rinnastamaan ulkomailta saatua eläkettä Suomesta saatuun eläkkeeseen. Neuvoston asetukset kuitenkin ovat, vaikeaselkoisuudesta huolimatta, välittömästi sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Tuomioistuimet ovat siten velvollisia soveltamaan niitä sellaisenaan (EY:n perustamissopimuksen 249 artikla). Katsonkin vakuutusoskeuden menetelleen lainvastaisesti, koska se ei kantelijan valitusta ratkaistessaan ottanut huomioon Neuvoston asetusta 1408/71 eikä EY-tuomioistuimen asetuksen soveltamista koskevien ratkaisujen merkitystä.

Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston osalta totean, että sen tiedossa oli, että ulkomainen eläke rinnastetaan suomalaisiin eläkkeisiin kyseessä olevissa tilanteissa. Kansaneläkelaitoksen toimistoissa ei kuitenkaan ollut tätä tietoa, koska kansaneläkelain 30 a §:ssä eikä laitoksen asiaa koskevissa etuusohjeissa ollut tästä mainintaa. Kansaneläkelaitoksen ensisijaisesti sisäiseen käyttöön tarkoitettujen etuusohjeiden tarkoituksena on ohjata Kansaneläkelaitoksen toimistojen tekemien päätöksien yhdenmukaisuutta ja oikeellisuutta.

Katson Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen ohjata tässä asiassa toimistojensa työskentelyä, koska sen etuusohjeet eivät olleet ajantasaisia Neuvoston asetuksen n:o 1408/71 ja EY-tuomioistuimen käytännön osalta. Tämä olisi ollut erityisen tärkeätä, koska lainsäädäntö on tässä suhteessa vaikeaselkoinen. Kansaneläkelaitos olisi nähdäkseni voinut ajan tasalla olevilla etuusohjeilla turvata kantelijan oikeusturvan toteutumisen tapahtunutta aiemmin. Asian taloudellinen merkitys muodostui kantelijalle huomattavaksi, vaikka Kansaneläkelaitos maksoikin etuuden hänelle takautuvasti. Etuuden saaminen nimittäin keskeytyi kuuden vuoden ajaksi.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan vakuutusoskeuden laamannille, vakuutusoskeustuomarille ja esittelijälle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.5 selostetusta

lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan päätökseni myös vakuutusosoikeuden tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen laiminlyönnistä laitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitokselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Koska asiassa saattaa selvyyden ja oikeusvarmuuden vuoksi olla tarpeellista, että kansaneläkelain 30 a §:n lisättäisiin säännös ulkomailta maksettavan työkyvyttömyyseläkkeen rinnastamisesta kotimaasta saataviin eläkkeisiin, saatan asian sosiaali- ja terveysministeriön tietoon mahdollisesti huomioon otettavaksi kansaneläkelain muutoksen valmistelussa. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -