



Elatussopimusasian pitkä käsittelyaika lastenvalvojilla

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 30.9.2020 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut lastenvalvojien menettelyä. Kantelija on arvostellut lastensa elatusta koskevan asian pitkää käsittelyaikaa ja kysyy, ovatko lastenvalvojien resurssit riittäviä, jotta asiakas ei joudu ilman omaa syytään tilanteeseen, jossa Kela ei maksa elatustukea, vaikka oikeus elatustukeen on tosiasias-
assa olemassa. Kantelija kysyy myös, seurataanko käsiteltävien asioiden määräaikoja.

Kantelijan lapsia koskeva elatussopimus on vahvistettu vuodeksi kerrallaan. Aiempi Kelan päätös elatustuesta oli annettu 27.9.2019 lastenvalvojan vahvistaman sopimuksen perusteella. Kantelija oli varannut alkuvuodesta 2020 ajan kotikuntansa (A) lastenvalvojalle ja saanut ajan kesäkuulle. Tämän jälkeen elatussopimus oli lähetetty elatusvelvollisen kotikunnan (B) lastenvalvojalle. Asian käsittely oli kantelua tehtäessä edelleen kesken, ja Kelan elatustuen maksaminen keskeytyisi. Kela oli ilmoittanut kantelijan tiedustellessa asiaa, että se ei jatka elatustuen maksamista ilman vahvistettua elatussopimusta tai tuomioistuimen päätöstä. Kantelija on arvostellut elatussopimuksen vahvistamista vain vuodeksi kerrallaan ja katsoo, että elatussopimus tulisi vahvistaa lasten täysi-ikäisyyteen saakka, mikä vähentäisi myös lastenvalvojien työtaakkaa.

SELVITYS

Kaupungin A lasten, nuorten ja perheiden palvelujen perheoikeudellisten palvelujen johtava sosiaalityöntekijä on antanut 14.1.2021 päivätyn selvityksen liitteineen ja kaupungin C hyvinvoin-

titoimiala on antanut 21.1.2021 päivätyn perhe- ja sosiaalipalvelujen palvelualuejohtajan selvityksen sekä perheoikeudellisten palvelujen palveluesimiehen 15.1.2021 päivätyn selvityksen liitteineen.

Selvitykset lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Kaupungin A perheoikeudellisten palvelujen selvitys

Selvityksen mukaan A:n perheoikeudellisissa palveluissa oli vahvistettu kaksi kantelijan lapsia koskevaa elatussopimusta (30.10.2018 ja 21.8.2019). Sopimukset olivat olleet elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi määräaikaista. Molemmat sopimukset olivat olleet B:n lastenvalvojan valmistelemissä, koska elatusvelvollinen lasten äiti oli asioinut omassa kotikunnassaan.

Selvityksessä on todettu, että elatussopimukset ovat lähes poikkeuksetta määräaikaista, mikäli elatusvelvollisella on puutteellinen elatuskyky ja mahdollisuudet elatuskyvyn nostamiseen ovat olemassa. Elatusvelvollisen asumiskustannukset ovat olleet melko suuret ja ylittäneet selvästi paikkakunnalla kohtuullisena pidettävien asumiskustannusten rajan. Isot asumiskulut olivat johdaneet siihen, että elatusvelvollisella oli ollut puutteellinen elatuskyky. Lastenvalvoja voi hyväksyä arvojen ylittäviä kustannuksia tietyille ajalle, mutta asiakkaiden yhdenvertaisuuden vuoksi kustannuksia ei voida hyväksyä pysyvästi, joten elatussopimukset olivat olleet määräaikaista.

Kantelijalla oli ollut aika A:n lastenvalvojalle 29.6.2020. Kantelija oli tehnyt aikavarauksen 19.3.2020. Kantelijan asioinnin jälkeen virka-apu oli toimitettu C:hen 2.7.2020. Elatusvelvollinen lasten äiti oli asioinut C:n lastenvalvojan luona 29.9.2020 ja virka-apu oli palautunut A:lle 7.10.2020. Kantelija oli muuttanut 1.7.2020 D:hen, jonne virka-apu toimitettiin.

Selvityksen mukaan A:lla on kahdeksan lastenvalvojaa ja A:n lisäksi palvelujen piiriin kuuluu kaupunki E. Jonotusaika lastenvalvojalle on keskimäärin 2-3 kuukautta. Mikäli elatussopimus on umpeutumassa, asiakkaalle pyritään järjestämään mahdollisuuksien mukaan kiireellisemmin aika. Keväällä 2020 oli Covid-19 viruksen aiheuttama poikkeusaika, ja asiakasajat olivat ruuhkautuneet suuren kysynnän vuoksi. Kasvava kysyntä liittyi asiakkaiden lomautuksiin ja irtisanomisiin, jotka synnyttivät tarvetta elatussopimusten tarkistamisille ja muutoksille. Covid-19 aiheutti myös henkilöstössä paljon sairauspoissaoloja ja testitulosten odottaminen viivästytti töihin paluuta. Asiakkailta tuli myös poikkeuksellisen paljon peruutuksia sairastumisten seurauksena, ja vapautuville ajoille ei ehditty aina saada uusia asiakkaita.

Selvityksen mukaan käynti lastenvalvojalla on usein kertaluonteinen ja sopimukset vahvistetaan käynnin yhteydessä. Mikäli vanhemmat haluavat varata uuden ajan sopimuksen tarkistamista tai uusimista varten, saavat he ensimmäisen vapaan ajan, joka voi olla kenelle tahansa kahdeksasta lastenvalvojasta. Lastenvalvojilla ei ole ns. omia asiakkaita. Tämän vuoksi on vaikea

arvioida lastenvalvojien käsiteltävänä olevien asioiden määrää, koska asiakkuus alkaa ja päättyy käyntiin. Poikkeuksena kertaluonteisista käynneistä ovat virka-avut, joissa vanhemmat asuvat eri paikkakunnilla ja asioivat oman kuntansa lastenvalvojan luona. Vanhempia kannustetaan aina siihen, että he tulisivat yhtä aikaa paikalle tai toinen vanhempi olisi ainakin puhelinyhteyden päässä. Tällä mahdollistettaisiin se, että sopimuksen sisällöstä voitaisiin sopia yhdellä tapaamisella ja välttyttäisiin virka-avun lähettämiseltä, joka viivästyttää asian hoitamista. Virka-avussa ei myöskään pystytä arvioimaan toisen kunnan työtilannetta ja virka-avun käsittelyaikaa.

A:han saapuu noin 350 virka-apua vuodessa muista kunnista. Perheoikeudellisissa palveluissa on tehty työsuunnittelua niin, että saapuvia virka-apuja hoitaa yksi lastenvalvoja kokoaikaisesti. A:lta lähteviä virka-apuja hoitaa seitsemän lastenvalvojaa. Tällä järjestelyllä on pyritty siihen, että lastenvalvojan työnkuva olisi selkeämpi ja työtä pystyisi paremmin hallinnoimaan. Lastenvalvojat seuraavat lähetettyjen virka-apujen tilannetta ja ovat usein yhteydessä vastaanottavan kunnan lastenvalvojaan tiedustellakseen, missä vaiheessa asia etenee.

Kaupungin C perheoikeudellisten palvelujen selvitys

Kantelijan lasten elatussopimusasia oli kirjattu vireille kaupungin C perheoikeudellisessa yksikössä 7.9.2020, jolloin lasten äiti oli ottanut yhteyttä lastenvalvojaan ja hänelle oli varattu tapaamisaika 29.9.2020 yksikön toimipisteeseen B. Asiassa oli saatu myös 2.7.2020 päivätty virka-apupyynnö kaupungin A lastenvalvojalta. Tapaamisella 29.9.2020 oli laadittu äidin sopimusehdotukset uusiksi elatussopimuksiksi ja ehdotukset oli lähetetty 29.9.2020 Kaupungin A lastenvalvojalle, jota on pyydetty ottamaan yhteyttä kantelijaan ja esittämään ehdotukset hänelle. Vastaus oli saatu 20.10.2020 puhelimitse, jolloin A:n (oikeastaan D:n) lastenvalvoja oli ilmoittanut, että kantelija ei hyväksy sopimusehdotuksia. Samassa yhteydessä oli sovittu, että A:n (D:n) lastenvalvoja ottaa yhteyttä ehdotukset tehneeseen äitiin. Marraskuussa 2020 oli saatu lastenvalvojalta sähköpostitse tieto, että vanhemmat olivat päässeet sopimukseen elatusapujen määrästä ja A:n (D:n) lastenvalvoja lähettäisi sopimukset äidille allekirjoitettaviksi. Lasten asuessa A:n (D:n) lastenvalvojan toimialueella sopimusten vahvistaminen on kuulunut sinne.

Kaupunki C on tuottanut 1.3.2020 alkaen perheoikeudelliset palvelut (ml. lastenvalvojan palvelut) B:n, F:n, G:n, H:n, I:n, J:n, K:n, L:n, M:n, N:n, O:n, P:n, Q:n, R:n, S:n, T:n, U:n, V:n, X:n, Y:n, C:n ja Z:n asukkaille. Tässä yhteydessä sopimuskunnista siirtyi myös henkilöstöä (lastenvalvoja) uuteen yksikköön. Yksikön lastenvalvojien tehtävien kokonaismäärä on yhteensä 14 henkilötyövuotta. Tämän organisaatiomuutoksen toimeenpanemisella ja uuden yksikön toiminnan aloittamisella oli luonnollisesti vaikutusta myös asiakaspalveluun ja sujuvuuteen, ottaen huomioon myös samaan aikaan Suomessa aloitetut koronaviruspandemiarajoitukset asiakastapaamisiin. Pandemian aikana oli jouduttu toimimaan aikaisemmasta toimintatavasta suuresti poikkeavalla tavalla mm. siirtymällä etävastaanottoihin, mihin ei ole voitu etukäteen valmistau-

tua. C:n perheoikeudellisen yksikön palvelut toimivat 6.7-31.7.2020 supistettuna toimintana lomien keskittämisen vuoksi, jolloin käsiteltiin ainoastaan isyysasioita sekä muita lapsen edun kannalta kiireellisimpiä palveluita. Ruuhkaantumista asiakaspalvelussa oli näistä syistä voinut aiheutua, mutta jonotusajat lastenvalvojille olivat koko ajan pysyneet 4–6 viikossa, mitä voidaan valtakunnallisesti pitää kohtuullisena yksikön koko huomioon ottaen. Yksikkö toimii 22 kunnan alueella jonka väestöpohja on noin 434 000 asukasta. Asukkaita on noin 31 000 lastenvalvojaa kohden laskettuna. Kaupungin C perheoikeudellisen yksikön lastenvalvojien asiakasmäärät ovat suuret, esimerkiksi elatussopimuksia vahvistetaan pelkästään C:n alueella vuosittain noin 2000. Maakunnallisia lukuja ei ollut vielä käytettävissä ensimmäiseltä toimintavuodelta.

Selvityksen mukaan elatusapuasioissa, joissa lastenvalvoja avustaa tarpeen mukaan vanhempia näiden neuvotellessa sopimuksesta ja vanhempien päästessä sopimukseen vahvistaa sen, ei ole laissa säädettyä määräaikaakaan, minkä kuluessa asia tulisi käsitellä. Sopimuksen laatiminen vaatii usein useampia tapaamisia ja yhteydenottoja. Asioiden käsittelyaikoja pidentävät lisäksi tulkkaustarpeet, varattujen tapaamisaikojen käyttämättä jättäminen sekä yhteydenottoihin vastaamatta jättäminen sekä virka-apujen osalta kuntien väliset yhteydenotot.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Hallintolain (434/2003) 7 §:n (368/2014) mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 7 §:n mukaan elatusapua koskeva sopimus on tehtävä kirjallisesti. Sopimuksesta tulee selvästi käydä ilmi: 1) lasta ja hänen vanhempiaan koskevat henkilötiedot; 2) elatusavun määrä; 3) mistä ajankohdasta lukien elatusapua on suoritettava; 4) milloin elatusavun suorittaminen päättyy; 5) milloin elatusapuerät erääntyvät maksettaviksi; sekä 6) kenelle elatusapu on suoritettava. Elatusapua koskevan sopimuksen allekirjoittavat se lapsen vanhemmista, joka sitoutuu suorittamaan elatusapua, sekä alaikäisen lapsen puolesta hänen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu edustajansa.

Edellä mainitun lain 8 §:n 1 momentin mukaan elatusavusta tehty sopimus on esitettävä vahvistettavaksi sen kunnan sosiaalilautakunnalle, jossa lapsella on asuinpaikka. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalilautakunnan on vahvistettava elatusavusta tehty sopimus, jos sopimuksen sisältö on kyseisen lain mukainen ja sopimus on tehty säädetyssä muodossa sekä muutoin kyseisen lain säännöksiä noudattaen. Ennen sopimuksen vahvistamista sosiaalilautakunnan on erityisesti harkittava, voidaanko sopimusta pitää kohtuullisena ottaen huomioon lapsen oikeus

riittävään elatukseen, vanhempien maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat seikat siten kuin 1–3 §:ssä sekä 6 §:ssä on säädetty. Lain 8 b §:n mukaan lastenvalvoja on pyynnöstä velvollinen antamaan virka-apua toisen kunnan lastenvalvojalle elatusavun vahvistamista koskevista asioista lastenvalvojalle kuuluvissa tehtävissä.

Lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n mukaan vahvistetun elatusavun määrää ja sen suorittamistapaa voidaan muuttaa sopimuksella tai tuomiolla, mikäli niissä olosuhteissa, jotka 1–3 §:n mukaan on otettava huomioon elatusapua vahvistettaessa, on tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että elatusavun muuttamista on sekä lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman olot huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena.

Elatustukilain (580/2008) 2 §:n mukaan kyseisessä laissa tarkoitetaan elatusavulla rahasuoritusta, jolla lapsen vanhemman on elatusvelvollisuutensa nojalla määräajoin osallistuttava lapsen elatuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja jonka maksamisvelvollisuus on vahvistettu lapsen elatuksesta annetussa laissa tarkoitetulla sopimuksella tai tuomiolla. Lain 6 §:n mukaan lapsella on oikeus elatustukeen muun muassa silloin, kun elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusavun maksamisen, elatusapua ei ole vahvistettu maksettavaksi elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi tai elatusapu on vahvistettu maksettavaksi 9 §:ssä tarkoitettua täysimääräistä elatustukea pienempänä elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi. Lain 7 §:n mukaan elatustuki myönnetään hakemuksesta sen kalenterikuukauden alusta, jonka alkaessa 6 §:ssä säädetty elatustuen maksamisen edellytykset ovat olleet olemassa. Elatustukea ei ilman erityisen painavaa syytä myönnetä takautuvasti pidemmältä kuin kolmen kalenterikuukauden ajalta ennen sen hakemista.

Määräaikaiset elatussopimukset ja elatustuki

Kantelija on arvostellut sitä, että lasten elatussopimukset on vahvistettu vain vuodeksi kerrallaan.

Kaupungin C perheoikeudellisten palvelujen selvityksen mukaan elatussopimus voidaan laatia olemaan voimassa joko toistaiseksi eli lapsen täysi-ikäiseksi tuloon asti tai määräajaksi. Määräajaksi sopimuksia laaditaan ja vahvistetaan pääsääntöisesti silloin, kun sopimusta laadittaessa on tiedossa olosuhdemuutos, jolla voi olla vaikutusta elatusapuun ja halutaan varmistaa, että tämä tulee huomioiduksi elatusavussa.

Lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n mukaan elatusavun määrää ja suorittamistapaa voidaan muuttaa, mikäli elatusapuun vaikuttavissa olosuhteissa on tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että elatusavun muuttamista on pidettävä kohtuullisena sekä lapsen että vanhemman olot huomioiden. Vaikka laissa tällainen säännös onkin, käytännössä usein siis halutaan varmistaa olosuhteiden muutosten huomioiminen laatimalla elatussopimukset määräaikaisiksi. Toinen

usein käytännössä esiin tuleva tilanne, jossa päädytään laatimaan elatussopimukset määräaikaisina, on se, että elatusavun maksaja on tulojen pienuuden vuoksi maksukyvytön tai hänen on mahdollista maksaa vain pientä elatusapua (alle Kelan elatustuen määrän). Tällöin sopimuksia vahvistetaan määräaikaisina, jotta voitaisiin varmistaa, että tilanteen mahdollinen muuttuminen tulee selvitettyä ja elatusavun määrä tulisi vastaamaan maksajan maksukykyä.

Elatussopimus voidaan laatia myös ns. porrasteiseksi sopimukseksi, jolloin sopimuksen voimassaoloaikana elatusavun määrä muuttuu sopimuksessa sovituin tavoin tiettyjen aikajaksojen kuluttua, jos sopimusta laadittaessa esim. maksajan maksukyky on heikko, mutta sen arvioidaan paranevan ajan kuluessa. Tämä tapa mahdollistaa sopimuksen laatimisaikana ennakoitujen muutosten huomioimisen ja sopimuksen tekemisen pitkäaikaiseksi.

Selvityksen mukaan on ymmärrettävää, että lyhytaikaiset määräaikaiset elatussopimukset tuntuvat sopijapuolista hankalilta ja vaivaa aiheuttavilta. Kuten kantelija toteaa, ne lisäävät myös lastenvalvojen työmäärää. Toivottavaa olisikin, että viranomaisten ohjeistuksessa tämä otettaisiin huomioon ja pyrittäisiin laatimaan valtakunnallisesti yhtenäinen ohjeistus (vrt. oikeusministeriön ohje elatusavun määrän laskemisesta), varsinkin maksukyvyttömyystapauksissa.

Kaupungin A perheoikeudellisten palvelujen selvityksen mukaan elatussopimus voidaan tehdä lapsen täysi-ikäisyyteen saakka, mikäli elatusvelvollisella on elatuskykyä tai todetaan, että elatusvelvollisen taloudellinen tilanne ei tule muuttumaan esimerkiksi työkyvyttömyyden vuoksi.

Kantelija on viitannut siihen, että Kela ei maksa elatustukea ilman vahvistettua elatussopimusta ja että määräaikaiset elatussopimukset voivat johtaa elatustuen maksun katkeamiseen. Elatus-tukilain mukaan elatusavun maksamisvelvollisuus tulee olla vahvistettu lapsen elatuksesta annetussa laissa tarkoitetulla sopimuksella tai tuomiolla.

Edellä selostetun perusteella määräaikaisten elatussopimusten käytössä taikka Kelan menettelyssä ei ole ilmennyt lain tai velvollisuuksien vastaisuutta.

Arviointi

Kaupunki A piti selvityksessään hyvin valitettavana, että kantelija oli joutunut odottamaan yli kolme kuukautta A:n lastenvalvojan tapaamisaikaa. Selvityksen mukaan tämä on ymmärrettävästi liian pitkä aika ja se oli tiedostettu.

Keväältä 2020 aiheutunut ruuhka oli kuitenkin nyt saatu purettua ja tilanne oli selvitystä annettaessa normalisoitunut. Ajanvaraustilannetta seurataan viikoittain ja siihen pyritään reagoimaan nopeasti, että vastaavaa tilannetta ei enää syntyisi. Selvityksen mukaan huomiota kiinnitetään

vielä enemmän siihen, että lastenvalvojat seuraavat lähetettyjen virka-apujen tilannetta ja ovat yhteydessä vastaanottavan kunnan lastenvalvojaan, mikäli virka-avun palautuminen viivästyy.

Kaupungin C selvityksen mukaan lastenvalvoja oli voinut tarjota tapaamisajan lasten äidille kolmen viikon kuluttua tämän yhteydenotosta ja asiakirjat oli voitu lähettää edelleen tapaamispäivänä. Selvityksestä kävi ilmi, kuinka perheoikeudellisen yksikön toiminta-alueen laajeneminen 1.3.2020 alkaen sekä koronapandemia vaikuttivat palvelujen antamiseen. Perheoikeudellisessa yksikössä seurataan sopimusasioissa tapaamisaikojen jonotusaikoja ja ruuhkautumista sekä työmäärien jakautumista.

Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että sen organisaatio ja tehtävät järjestetään hallintolain 7 §:n mukaisesti siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy asioiden käsittelyn viivästymiseen. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen resurssintisyys oikeuta poikkeamaan laissa säädetyistä velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan enakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Kaupungin C perheoikeudellisten palvelujen organisaation muuttuminen on ollut ennakoitavissa, mutta koronapandemian aiheuttamat asioiden käsittelyä hidastaneet poikkeukselliset olosuhteet sen sijaan eivät. Kaupungin C selvityksestä ei käy ilmi, miksi kantelijan lasten asiaa ei ollut ryhdytty hoitamaan kaupunki A:n 2.7.2020 päivätyn virka-avun saavuttua. Asia oli tullut vireille vasta 7.9.2020 lasten äidin otettua yhteyttä, jolloin hänelle oli varattu aika lastenvalvojalle. Nähdäkseni asian käsittely on tämän vuoksi aiheettomasti viivästynyt.

Kaupungin A selvityksessä on viitattu koronapandemian aiheuttamaan palvelujen kysynnän lisääntymiseen sekä pandemian toiminnalle aiheuttamiin vaikeuksiin. Kantelija oli joutunut odottamaan aikaa lastenvalvojalle yli kolme kuukautta. Pidän aikaa kohtuuttoman pitkänä. Lisäksi selvityksestä ei ilmene, että kantelijan lasten asiassa C:hen lähetetyn virka-avun tilannetta olisi tiedusteltu, vaikka virka-apu oli palautunut C:stä vasta yli kolmen kuukauden kuluttua.

Selvityksistä ja asiakirjoista ilmenee, että asian käsittely oli siirtynyt D:n lastenvalvojalle ja kantelijan lasten elatuksesta oli päästy sopimukseen marraskuussa 2020.

Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella kiinnitän A ja C kaupungin perheoikeudellisten palvelujen huomiota lasten elatusta koskevien asioiden käsittelyyn asianmukaisesti ja hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni A ja C kaupungin perheoikeudellisille palveluille.

Kaupungin C perheoikeudellisten palvelujen selvityksessä on viitattu määräaikaisia elatussopimuksia ja erityisesti maksukyvyttömyystapauksia koskevan valtakunnallisen ohjeistuksen tarpeellisuuteen. Lähetän päätökseni tämän perusteella anonymisoituna oikeusministeriölle mahdollisia toimenpiteitä varten ja pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa viimeistään 28.2.2022.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen