



Lapsen elatusapu

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 23.2.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut kuntayhtymän lastenvalvojan menettelyä elatusapusopimuksen päivittämisessä. Kantelun mukaan asian hoitaminen oli viivästynyt kohtuuttomasti, lastenvalvoja ei ollut viestinyt osapuolten kanssa tasapuolisesti ja lastenvalvoja oli ottanut vahvasti ja perusteettomasti kantaa lasten äidin eduksi asiassa. Kantelija on katsonut, että lastenvalvoja ei ollut noudattanut lapsen elatuksesta annettua lakia, oikeusministeriön ohjetta lapsen elatuksen laskemiseksi, julkisuuslakia ja hyvää hallintotapaa. Kantelija on pyytänyt myös tutkimaan, onko kuntayhtymän lastenvalvonta hoidettu asianmukaisesti ja riittävillä resursseilla. Lisäksi kantelija on arvostellut lastenvalvojan esittämää periaatetta, että Kelan elatustukea pienempiä elatusapusopimuksia ei vahvisteta ja kysynyt perustetta tällaiselle menettelylle.

SELVITYS

Kuntayhtymän sosiaalipalvelujohtaja on antanut 14.6.2021 päivätyn selvityksen liitteineen.

Selvityksessä on selostettu kantelijan lasten elatusapuasian käsittelyaikaa. Ensimmäinen yhteydenotto lastenvalvojaan asiassa oli tapahtunut 8.10.2020, ja tarvittavat tiedot molempien vanhempien osalta olivat olleet käytettävissä tositteineen 19.11.2020 alkaen. Asian käsittely oli päättynyt helmikuussa 2021. Kantelijan lapsilla oli voimassa olevat elatussopimukset, jolloin lasten oikeuden elatukseen ei ollut nähty vaarantuvan. Tässä tilanteessa lastenvalvoja oli lasten

elatuksen turvaamiseen liittyvällä perusteella nähnyt tarkoituksenmukaiseksi priorisoida samanaikaisesti käsittelyyn tulleita uusia elatussopimuksia ja jatkosopimukseen liittyviä tilanteita, joissa lapsilla ei ollut vielä voimassa olevaa elatussopimusta tai se oli päättymässä.

Selvityksen mukaan kahta lasten äidin kanssa käytyä puhelinkeskustelua lukuun ottamatta lastenvalvojan yhteydenpito vanhempiin oli tapahtunut sähköpostitse. Lastenvalvoja ei ollut prosessin aikana kantelijan viesteistä ymmärtänyt, että tämä olisi toivonut lastenvalvojan olevan häneen enemmän tai eri tavalla yhteydessä. Asian käsittelyn viivästymiseen liittyvää palautetta lastenvalvoja oli kantelijalta saanut ja parhaansa mukaan siihen reagoinut.

Kuntayhtymän lastenvalvonnan järjestämisestä selvityksessä on todettu, että kuntayhtymässä on yksi päätoiminen lastenvalvoja. Lastenvalvojalle oli aikaisemmin kuulunut osana tehtävänkuvaa myös lastensuojeluasiakkuuksia, mutta niiden määrää oli jatkuvasti vähennetty lastenvalvontatyön lisääntyessä siten, että lastensuojelun asiakkaita oli lastenvalvojalla enää kolme. Lastenvalvojan käytössä olevan toimistosihteerin työpanosta oli myös lisätty asiakirjojen teknisen käsittelyn osalta, jolloin lastenvalvojan työpanosta oli vapautunut varsinaiseen lastenvalvontatyöhön. Maakunnan lastenvalvojat ovat verkostoituneet.

VASTINE

Kantelija on 29.11.2021 antanut vastineensa hankitusta selvityksestä. Kantelija on viitannut vastineessaan lastenvalvojan esittämään ja myös selvityksessä mainittuun periaatteeseen, jonka mukaan elatusapu pyritään vahvistamaan (vähintään) Kelan elatustuen suuruiseksi, ja katsonut, että periaate ei perustu säännöksiin tai ohjeisiin.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 1 §:n mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Se käsittää lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämisen, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen sekä tästä aiheutuvat kustannukset. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Vanhempien elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa.

Lain 4 §:n mukaan vanhempi voidaan velvoittaa suorittamaan lapselle elatusapua, jos: 1) hän ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta; 2) lapsi ei asu pysyvästi hänen luonaan; tai 3)

lapsi asuu vuorotellen hänen ja toisen vanhempansa tai muun huoltajansa luona. Elatusavun määrä ja sen suorittamistapa vahvistetaan sopimuksella tai tuomiolla.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan elatusavusta tehty sopimus on esitettävä vahvistettavaksi sen kunnan sosiaalilautakunnalle, jossa lapsella on asuinpaikka. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan sosiaalilautakunnan on vahvistettava elatusavusta tehty sopimus, jos sopimuksen sisältö on kyseisen lain mukainen ja sopimus on tehty säädettyssä 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 kyseisen lain 1–3 §:ssä sekä 6 §:ssä on säädetty.

Edellä mainitun lain 8 § on muutettu lailla 625/2022, joka tulee voimaan 1.1.2023. Muutoksella kunnan sosiaalilautakunnan tehtävät siirtyvät hyvinvointialueelle.

Elatustuesta annetun lain (580/2008) 6 §:n mukaan lapsella on oikeus elatustukeen muun muassa silloin, kun 1) elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusavun maksamisen; 2) elatusapu ei ole vahvistettu maksettavaksi elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi tai 3) elatusapu on vahvistettu maksettavaksi 9 §:ssä tarkoitettua täysimääräistä elatustukea pienempänä elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi. Lain 10 §:ssä säädetään vähennetystä elatustuesta. Pykälän mukaan kun elatustukea maksetaan 6 §:n 3 kohdan perusteella, tuki maksetaan täysimääräisen elatustuen ja elatusavun määrän erotuksen suuruisena. Kun elatustukea maksetaan elatusavun maksamisen laiminlyönnin perusteella ja kun elatusavun määrä on täysimääräistä elatustukea alhaisempi muusta kuin 6 §:n 3 kohdassa tarkoitettusta syystä, tuki maksetaan vain vahvistetun elatusavun suuruisena.

Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä valmisteltu ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi annettiin kunnille kesäkuussa 2007. Ohje on julkaistu oikeusministeriön julkaisuna 2007:2.

Arviointia

Lastenvalvojan menettely

Lapsen elatuksesta ja elatustuesta säädetään edellä mainituissa laeissa. Lisäksi oikeusministeriö on antanut ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Säännösten mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan.

Selvityksessä on todettu kantelussa esitetystä lastenvalvojan lasten äidin puolelle asettumisesta, että lastenvalvojan toiminnan lähtökohtana on valvoa lapsen oikeutta saada elatusta

kummaltakin vanhemmalta. Lastenvalvoja oli kertonut elatusavun pienentämistä koskevan asian käsittelyn reunaehtona sen, että elatusavun pienentäminen tapahtuisi ilman elatustukioikeutta, koska kyseessä ei ollut puutteellinen elatuskyky. Lasten äiti oli ilmaissut, että hän ei ole suostuvainen sopimukseen, jolla ei synny oikeutta Kelan elatustukeen. Tässä tilanteessa lastenvalvoja oli tuonut esiin mahdollisuuden pitäytyä olemassa olevassa sopimuksessa.

Selvityksen mukaan vanhempien taloudellisesta tilanteesta saamiensa tietojen perusteella lastenvalvoja oli katsonut, että vanhemmilla oli mahdollisuus vastata lastensa elatuksesta lapsen elatuksesta annetun lain 2 §:n tarkoittamalla tavalla, eikä tilanteessa ollut perusteita elatustukilain 2 §:n mukaiseen elatustukeen. Selvityksessä on viitattu oikeusministeriön ohjeeseen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi ja siinä elatuskyvyn arvioimisesta esitettyyn.

Selvityksessä todetaan kantelijan kyseenalaistaneen sen lähtökohtaisen periaatteen, että jokaiselle lapselle vahvistettaisiin täysimääräisen elatustuen suuruinen elatusapu, jos se on mahdollista ja kohtuullista. Lastenvalvojan tulkinnan mukaan tästä periaatteesta voitaisiin poiketa vain vanhempien keskinäisellä sopimuksella, jota ei kantelijan tilanteessa ollut syntynyt.

Selvityksessä on todettu, että lastenvalvojan ei voida katsoa kieltäneen vanhempia sopimasta pienemmästä elatusavusta tai vahvistamasta täysimääräistä elatustukea pienempää elatusapua. Lasten äiti ei kuitenkaan ollut halukas sopimaan pienemmästä elatusavusta, kun lastenvalvoja oli kertonut, että oikeutta Kelan täydentävään elatustukeen ei tällöin olisi, koska kantelijan elatuskyky ei ollut puutteellinen elatustukilain edellyttämällä tavalla.

Selvityksessä on lisäksi edellä esitetyllä tavalla selostettu elatusapuasian käsittelyn aikataulua lastenvalvoijalla, yhteydenpitoa vanhempiin asiassa ja kuntayhtymän lastenvalvonnan hoitamista ja resursointia.

Kantelun, vastineen ja saadun selvityksen perusteella kuntayhtymän lastenvalvojan menettelyssä asiassa ei ole ilmennyt sellaista, mihin minulla laillisuusvalvojana olisi oikeudellisia perusteita puuttua.

Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi

Ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa kuntien sosiaaliviranomaisten toimintaa, kun ne opastavat vanhempia elatusavun oikean määrän arvioimisessa ja harkitsevat, voidaanko vanhempien tekemä sopimus elatusavusta vahvistaa. Ohje perustuu lapsen elatuksesta annetun lain säännöksiin. Sillä ei kuitenkaan ole viranomaisten toimintaa sitovaa vaikutusta, vaan se on oikeudelliselta luonteeltaan elatusapujen määräytymisperusteita koskeva suositus. Ohjeessa

olevat rahamäärät perustuvat sen valmisteluajan tilanteeseen. Jotta ohje säilyttäisi ajanmukaisuutensa, ohjeessa olevia rahamääriä tarkistetaan kalenterivuosittain vuoden alusta prosenttimäärällä, joka vastaa elatusapuihin tulevaa indeksitarkistusta.

Ohjeessa lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi on käsitelty (s. 5) elatusavun suhdetta elatustukeen. Ohjeessa on todettu, että lapsella on elatusturvalain (671/1998) nojalla oikeus saada kunnalta elatustukea muun muassa silloin, kun elatusvelvollisuus on ratkaistu täytännönpanokelpoisella sopimuksella, päätöksellä tai tuomiolla, mutta elatusapua ei ole vahvistettu suoritettavaksi elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi, taikka elatusavun määrä on mainitusta syystä vahvistettu täysimääräisen elatustuen määrää pienemmäksi. Sillä, vahvistetaanko elatusavun suuruus täysimääräisen elatustuen määrää suuremmaksi vai pienemmäksi, on siten suuri välillinen merkitys. Käytännössä on ilmennyt, että eräissä kunnissa kuntataloudelliset tekijät ovat vaikuttaneet elatusapujen suuruuden määräytymiseen. Elatusapua ei mielellään ole vahvistettu täysimääräisen elatustuen määrää pienemmäksi, koska kunta saattaisi tällöin joutua maksamaan elatustukea. Kun lapsen elatuksesta annetun lain säännösten nojalla määritellään yksityisoikeudellisen elatusavun suuruutta, ei merkitystä kuitenkaan ole sillä, muodostuuko elatusavun määrä julkisista varoista maksettavan elatustuen määrää suuremmaksi vai pienemmäksi. Tämän vuoksi tälle seikalle ei ohjeen mukaan anneta merkitystä elatusavun suuruutta määriteltäessä. Kuntataloudellisten näkökohtien ei siis tule millään tavoin vaikuttaa elatusavun suuruuden määrittelyyn.

Ohjeessa (s. 52) käsitellään elatussopimukseen elatustukea varten tehtävää merkintää. Ohjeen mukaan sopimuksen perusteena olevien seikkojen luotettava toteaminen on tärkeää elatusturvalain (671/1998) soveltamisen kannalta. Lapsella on elatusturvalain nojalla oikeus elatustukeen muun muassa silloin, kun syynä elatusavun alhaisuudelle on elatusvelvollisen heikko tai täysin puuttuva elatuskyky. Tästä syystä kohdassa annetaan ohje siitä, että jos elatusavun määrä on täysimääräisen elatustuen määrää pienempi tai yhtä suuri kuin täysimääräinen elatustuki, sopimukseen tulee merkitä, johtuuko tämä elatusvelvollisen puutteellisesta maksukyvyistä vai muusta syystä. Ohjeessa osoitetaan, miten arvioidaan, johtuuko elatusavun pienuus elatusvelvollisen puutteellisesta elatuskyvystä. Arvio toteutetaan vertaamalla ohjeen mukaisesti laskettua elatusvelvollisen elatuskykyä täysimääräisen elatustuen määrään. Jos elatuskyky on täysimääräistä elatustukea suurempi, elatusavun pienuus johtuu muusta syystä kuin elatusvelvollisen puutteellisesta elatuskyvystä eikä oikeutta täydentävään elatustukeen siten ole. Jos elatuskyky sitä vastoin on täysimääräistä elatustukea pienempi, syntyy oikeus täydentävään elatustukeen. Täydentävän elatustuen määrä lasketaan elatusturvalain 8 §:n 2 momentin mukaisesti vähentämällä elatusavun määrä täysimääräisen elatustuen määrästä. Samaa asiaa käsitellään myös ohjeen sivulla 70.

Totean, että ohje on osin vanhentunut, koska elatustuesta annettu laki on tullut voimaan 1.4.2009, ja elatustukiasioiden käsittely ja elatustuen maksaminen on siirtynyt kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Elatusturvalaki on samalla kumottu. Lisäksi hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa vuoden 2023 alussa lastenvalvojien tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Kuntayhtymän selvityksessä on viitattu siihen, että perheiden muuttuvat, uudet ja moninaistuvat tilanteet saattavat ajoittain ruuhkauttaa etenkin elatussopimusten käsittelyä. Selvityksen mukaan lastenvalvojien verkostoissa on keskusteluun noussut muun muassa ajantasaisen ohjeistuksen puuttuminen vuoroviikkoasujien elatustukioikeuden osalta ja asiasta on toivottu kansallista linjausta.

Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella lähetän päätökseni oikeusministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sen arvioimiseksi, tulisiko ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimisesta uudistaa vastaamaan lainsäädäntömuutoksia, lastenvalvonnan siirtymistä hyvinvointialueille sekä muun muassa yleistyneeseen vuoroviikkoasumiseen liittyviä tilanteita. Ohjeessa olisi nähdäkseni aiheellista täsmentää myös kanteluasiassa käsiteltyä elatustuen ja elatusavun välistä suhdetta.

Pyydän ministeriöitä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa viimeistään 30.6.2023.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen