

28.8.2006

Dnro 1149/4/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

## **ELATUSAVUN MAKSUVAPAUTUSHAKEMUKSEEN ANNETUN PÄÄTÖKSEN LAINVASTAISUUS YM.**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle 23.4.2004 osoittamassaan kirjeessä Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen kanslistin menettelyä elatusapua koskevassa asiassa. Kantelija kertoi olleensa siinä käsityksessä, että hänen ei olisi tarvinnut maksaa elatusapua kolmesta lapsestaan ollessaan työllistettynä pienellä palkalla syksystä 2002 vuoden loppuun. Hän oli kertomansa mukaan keskustellut asiasta kanslistin ja erään mieshenkilön (perheneuvottelijan) kanssa syksyllä 2002. Kantelija kertoi tehneensä vuoden 2002 lopussa hakemuksen elatusvelan anteeksisaamiseksi.

Hän arvosteli myös kanslistin hänen mielestään törkeää kielenkäyttöä ja ns. hyviä neuvoja. Kantelijan mukaan kanslisti oli kehottanut häntä lopettamaan työnteon.

Kantelija arvosteli vielä sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijan 19.3.2004 tekemää päätöstä kunnan takautumissaatavan perimättä jättämisestä. Hänen mielestään päätös oli epäselvä, eikä sitä ollut kirjoitettu tarpeeksi ymmärrettävästi.

---

### **3 RATKAISU**

Katson Oulun kaupungin sosiaali- ja terveysjaoston alaisen viranhaltijan 19.3.2004 tekemän päätöksen olevan hallintolain 44 §:n ja 45 §:n vastainen, koska päätöksestä ei ilmene yksilöidysti summa eikä lainkohta, johon päätös perustuu. Myös tähän päätökseen liittyvät maksukehotukset ovat olleet sanamuodoltaan epäselviä ja virheellisiä. Muilta osin en ole havainnut asiassa olevan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Kannanottoni perustelut ovat seuraavat.

#### **3.1 Menettely syksyllä 2002**

### 3.1.1

Ratkaisu kunnan maksaman elatustuen korvaamisesta 1.9.2002–31.12.2002

Kantelun mukaan kantelija keskusteli elatusapuasioistaan eri viranomaisten kanssa syksyllä 2002. Hänen mielestään hänen ei olisi pitänyt maksaa laisinkaan elatusapuja syksystä vuoden loppuun 2002, koska perheneuvottelija oli niin hänelle alustavasti sanonut.

Kanslistin selvityksen mukaan kantelija kävi 10.10.2002 elatusturvatoimistolla hänen luonaan. Kantelija oli tuolloin kertonut pystyvänsä maksamaan elatusapua noin 100 euroa kuukaudessa. Kanslisti kehotti kertomansa mukaan kantelijaa tekemään niin. Selvityksen mukaan kantelija oli tehnyt vapautushakemuksen velasta toimistolla samana päivänä. Hän haki vapautusta 1.12.2001 lukien.

Oulun sosiaali- ja terveystieteiden alainen viranhaltija myönsi 20.2.2003 (§ 125) tekemällään päätöksellä kantelijalle kokonaan vapautuksen elatustukivelasta työttömyysajalta 1.12.2001–31.8.2002 sekä osittaisen harkintaan perustuvan vapautuksen elatustukivelasta työssäoloajalta 1.9.2002–31.12.2002. Kantelija valitti tästä päätöksestä sosiaali- ja terveystieteiden osastoon, joka ei kuitenkaan muuttanut päätöstä. Jaosto katsoi, että kantelija olisi pystynyt suorittamaan elatusapua 282,42 euroa kuukaudessa, joten hänet oli vapautettu elatusavun maksamisesta 55,14 euron osalta kuukaudessa. Oulun hallinto-oikeus hylkäsi 15.6.2004 antamallaan päätöksellä kantelijan valituksen sosiaali- ja terveystieteiden päätöksestä. Hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen.

### 3.1.2

Oikeusohjeet

Elatusturvalain (671/1998) 1 §:n mukaan Suomessa asuvan alle 18-vuotiaan lapsen elatusten turvaamiseksi lapselle maksetaan elatustukea (kunnan varoista) sekä ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin elatusavun (rahasuoritus, jolla lapsen vanhemman on elatusvelvollisuutensa nojalla määrääjain osallistuttava lapsen elatuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja jonka suorittamisvelvollisuus on vahvistettu lapsen elatuksesta annetussa laissa tarkoitettulla sopimuksella) perimiseksi ja vahvistamiseksi tai muuttamiseksi siten kuin tässä laissa säädetään. Silloin kun kunta on maksanut elatustuen lapselle elatusavun suorittamisen laiminlyönnin perusteella, kunnalla on oikeus periä elatusvelvolliselta takaisin elatustukena maksettu määrä, josta saatavasta käytetään nimitystä kunnan takautumissaatava (elatusturvalain 15 §:n 2 mom.). Kunnan takautumissaatavaa ei peritä kuitenkaan siltä osin kuin elatusavun suorittamatta jättäminen on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä.

Kunnan toimitus päättää takautumissaatavan perimättä jättämisestä elatusvelvollisen hakemuksesta tai omasta aloitteestaan (elatusturvalain 20 §). Kunnan toimitus on sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimitus.

### 3.1.3

Arviointi

Käsitykseni mukaan Oulun hallinto-oikeus on ratkaissut kantelijan valituksen sosiaali- ja terveystieteiden päätöksestä sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuinten tai viranomaisten harkintavaltansa puitteissa tekemiin ratkaisuihin. Oikeusasiamies ei voi myöskään muuttaa tai kumota viranomaisen päätöksiä.

Tältä osin kantelijan kirjoitus ei siis anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

## 3.2

Viranhaltijan päätös 19.3.2004

### 3.2.1

Tapahtumat ja asiassa saatu selvitys

Kantelija arvosteli myös viranhaltijan 19.3.2004 tekemää kunnan takautumissaatavan perimättä jättämispäätöstä. Hän kertoi, ettei hän ymmärrä päätöksen sisältöä kunnolla. Päätöksestä ei ilmene, kuinka paljon hänen täytyisi maksaa elatusapua.

Sosiaali- ja terveystoimen johtava sosiaalityöntekijä myönsi 19.3.2004 antamassaan päätöksessä kantelijalle vapautuksen kunnan takautumissaatavasta pienten tulojen perusteella ajalta 1.8.2003–31.3.2004. Päätöksessä oli yksilöity vapautus seuraavasti: "A yht. 680, 14 euroa, B, C yht. 1360, 34 euroa". Päätöksen mukaan muilta osin hakemus hylättiin. Samassa päätöksessä oli taulukossa todettu B:n ja C:n kohdalla ajalta 1.12.2001–31.3.2004 summa 3353,05 euroa ja A:n kohdalla ajalta 1.12.2001–31.3.2004 summa 1729,41 euroa.

Päätökseen oli liitetty kaksi maksukehotusta (päivätty 19.4.2004), joissa todettiin "Tässä ilmoituksessa on elatusapuvelkanne päätöksen kunnan takautumissaatavan perimättä jättämisestä 19.3.2004 jälkeen. Velasta on poistettu vapautuksen määrän verran eli 1360,34 euroa (toisessa kehoituksessa 680,14 euroa). Sen jälkeen jää maksettavaa, kuten tässä paperissa. Jos haette muutosta päätökseen, täyttäkää ja palauttakaa heti muutoksenhaku." Kehotuksesta ei ilmennyt maksettavaksi jäävä summa.

Johtavan sosiaalityöntekijän antaman selvityksen mukaan päätöslomakkeen kohta "Elatusvelvollisuuden peruste elatussopimus vahvistettu A 8.11.01, B, C 23.3.00" on riittävä tieto päätöslomakkeella elatusavun määrästä, joka kantelijan kuuluisi maksaa. Johtavan sosiaalityöntekijän mukaan hakija oli hyväksynyt kyseiset elatussopimukset, joten hänen tiedossaan pitäisi olla summat.

Johtavan sosiaalityöntekijän mukaan myös päätöksen perustelut on ilmaistu selkeästi. "Päätösehdotus" kohdassa todetaan perusteluna "pienien tulojen perusteella". Päätös oli ehdotuksen mukainen.

Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimi tulee kuitenkin jatkossa yksilöimään lomakkeelle summineen ne elatusavut, jotka hakijan tulisi maksaa. Hän totesi päätöksestä puuttuvan säännöksen. Myös tämä asia tullaan hänen mukaansa vastaisuudessa korjaamaan. Hänen mukaansa "Korvattavat elatustuet" taulukko on epäselvä ja voi lisätä asiakkaan epäselvyyttä ja asia korjataan viipymättä. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimi tulee muutoinkin kehittämään päätöslomakettaan, sen sisällöllistä ilmaisua ja myös tiedoksiantomenettelytapoja erityisesti niiden asiakkaiden osalta, joiden äidinkieli ei ole suomi.

Vs. sosiaalityön johtajan selvityksen mukaan kunnan takautumissaatavan perimättä jättämistä koskevan viranhaltijapäätöksen mukana lähetettävä maksukehotus on sanamuodoltaan kiistatta epäselvä ja tältä osin sosiaali- ja terveystoimi tulee kiinnittämään asiaan huomiota.

### 3.2.2

#### Oikeusohjeet

Päätöksen perustelemisesta säädetään Suomen perustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Päätöksen perusteleminen on eräs hyvän hallinnon takeista ja oikeus saada perusteltu päätös puolestaan perusoikeus.

Hallintolain (434/2003) 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on selvästi käytävä ilmi mm. päätöksen perustelut ja lopputulos. Päätöksestä tulee siis ilmetä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 9 §:n 1 momentissa on säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus. Säännöksen mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp., s. 59) todetaan mm., että mainittuihin asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen kuuluu sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa.

### 3.2.3

#### Arviointi

Nähdäkseni viranhaltijan 19.3.2004 tekemä päätös liitteenä olevine maksukehoituksineen on sekä puutteellisesti yksilöity että epäselvä. Kantelijalle annetusta päätöksestä puuttuu yksilöity tieto siitä elatusavun määrästä, joka hänen tulee maksaa osittaisen vapautuksen jälkeen. Lisäksi päätöksestä puuttuu lainkohta. Pidän päätöstä myös kielellisesti epäselvänä, koska se ei muodosta sisällöltään johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää kokonaisuutta.

Päätöksessä on kahden lapsen elatustuet esitetty yhteenlaskettuina summina ja kolmannen elatustuen määrä mainitaan erikseen. Lisäksi päätöksessä on mainittu taulukon muodossa korvattavia elatustukia myös ajalta, jolta on jo aikaisemmin myönnetty vapautus tai osittainen vapautus (viranhaltijan päätös 20.2.2003 § 125). Näiden aikojen ja summien uudelleen maininta on omiaan lisäämään päätöksen epäselvyyttä, kun otetaan vielä huomioon, että kantelija oli saanut jo aiemmin joko vapautuksen tai osittaisen vapautuksen taulukossa mainituista summista.

Lisäksi maksukehotuksessa mainittu valitusosoitus on epätäsmällinen. Maksukehotuksessa todetaan "jos haette muutosta päätökseen, täyttäkää ja palauttakaa heti muutoksenhaku". Päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjauksen mukaan päätökseen tyytymättömän on tehtävä oikaisuvaatimus 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan mahdollisuus hakea päätökseen muutosta, on pyrittävä ilmaisemaan kielellisesti mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti, jotta se ei anna aiheita erilaisiin tulkintoihin. Viranomaisen käyttämän kielen selkeys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta.

Tapahtuneen johdosta katson johtavan sosiaalityöntekijän menetelleen lainvastaisesti, koska hänen 19.3.2004 tekemästään päätöksestä ei ilmene hallintolain 44 §:n edellyttämällä tavalla yksilöidysti summa, jonka kantelija oli velvollinen maksamaan kunnan takautumissaatavasta myönnetyn vapautuksen jälkeen, eikä lainkohta, johon päätös perustuu.

Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijat korjaavat vastaisuudessa päätöslomakkeita siten, että päätöksiin lisätään päätöksen perusteena oleva lainkohta ja että maksettavaksi jäävä summa yksilöidään. Lisäksi päätöksen taulukkoa tullaan korjaamaan viipymättä. Pidän näitä korjauksia välttämättöminä.

Koska myös päätöksen liitteenä olevat maksukehotukset olivat sisällöltään epäselviä ja virheellisiä, kiinnitän sosiaali- ja terveysjaoston alaisten viranhaltijoiden huomiota siihen, että myös päätökseen liitetyissä maksukehotuksissa kielen on oltava selkeää, täsmällistä ja ymmärrettävää.

### 3.3

#### Kanslistin käytös

Kantelija arvosteli myös elatusurvatoimiston kanslistin kielenkäyttöä. Kantelijan kertoman mukaan kanslisti oli kehottanut häntä lopettamaan työnteon.

Kanslistin selvityksen mukaan elatusapuperinnän selostaminen kantelijalle oli vaikeaa. Lisäksi kun elatusvelvollisen äidinkieli on muu kuin suomi eikä tulkkia tai avustajaa ole, voi syntyä väärinkäsityksiä puolin ja toisin. Kanslisti katsoi perineensä elatusapuja kantelijalta kykyjensä ja taitojensa mukaan.

Vs. palveluyksikköpäällikön lausunnon mukaan kanslisti kertoi, ettei ole sanonut

kantelijalle väitetyllä tavalla.

Sosiaalityön johtajan lausunnon mukaan jälkikäteen arvioiden olisi todennäköisesti ollut asian hoidolle eduksi, mikäli viranomaisen olisi omasta aloitteestaan esittänyt kantelijalle mahdollisuutta tulkin käyttämiseen tilanteen selvittämiseen heti asioinnin alkuvaiheessa. Lisäksi sosiaalityön johtajan mukaan kantelijan tekemästä kantelusta päätellen ja kanslistin kanssa käymänsä keskustelun perusteella hänelle oli jäänyt vaikutelma, että kantelijalla ei ollut selvää käsitystä siitä, miksi hänellä edelleen oli jäljellä elatusapuvelkaa. Kyseessä on se osa velasta, johon kantelijalle ei ole katsottu olleen perusteita myöntää vapautusta. Sosiaalityön johtajan lausunnon mukaan asia on kantelijalle ilmaistu sekä suullisesti että kirjallisesti.

Pidän yleisesti tärkeänä, että viranomaisen huolehtii siitä, että asiointi voi tapahtua siten, että keskustelun kaikki osapuolet ymmärtävät toisiaan ja voivat tulla ymmärretyksi haluamallaan tavalla. Varsinaisesti kantelija ei ole kuitenkaan kantelussaan tuonut esille sitä, että hän ei olisi ymmärtänyt esimerkiksi puutteellisen suomen kielen taidon vuoksi sitä, mitä hänelle on sanottu.

Käytettävissäni olevani selvityksen perusteella asiassa ei ole näyttöä siitä, että kanslisti olisi menetellyt kantelussa väitetyllä tavalla. Tästä syystä tämä asia ei anna minulle aiheutta enempään.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijan johtavan sosiaalityöntekijän 19.3.2004 tekemän päätöksen hallintolain 44 §:n ja 45 §:n vastaisuudesta sekä päätöksen liitetyn maksukehotuksen sanamuodon epäselvyydestä johtavan sosiaalityöntekijän tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni johtavalle sosiaalityöntekijälle. Kiinnitän sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden huomiota siihen, että viranomaisen tulee käyttää selkeää, ymmärrettävää ja täsmällistä kieltä.