

9.12.2020

EOAK/1599/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **ELATUSTUKIPÄÄTÖS JA ELATUSAVUN PERINTÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi kirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä elatusapu- ja -tukiasiassa.

Hän kertoi lastensa äidin hakeneen Kelalta elatustukea maksamattomien elatusapujen vuoksi lokakuusta 2010 alkaen. Kela oli kuitenkin ilmoittanut päätöksessään, että asia oli käsitelty ennen vuotta 2015 koskevilta osin jo aiemmin.

Kantelija arvosteli Kelaa kuitenkin siitä, että se oli määrännyt hänet maksamaan elatusapua 1.1.2015 alkaen lasten äidille, vaikka lapset eivät olleet asuneet äidin kanssa ennen kuin vasta helmikuusta 2019 alkaen. Kantelija kertoi lasten olleen huostaanotettuina vuosina 2015–2016, minkä jälkeen he olivat asuneet kantelijan luona.

Kantelijan mukaan hänelle maksettavaksi määrätystä elatusavusta ei ole olemassa päätöstä, vaan Kela on vain perimässä sitä häneltä. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, jonne kantelija oli valittanut Kelan 11.11.2019 antamasta elatustukipäätöksestä, on kantelijan kertoman mukaan ilmoittanut, että sen arvioitavana on ainoastaan elatustukiasia. Kantelija pitää ongelmallisena sitä, että Kela vain siirtää saatavat perintäyksikköonsa tekemättä asiasta päätöstä. Lisäkirjoituksessaan kantelija on ilmoittanut, että Kela on siirtänyt saatavansa ulosottoon.

### **2 SELVITYS**

Nähtäväkseni hankittiin aluksi Kelan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle kantelijan tekemän valituksen johdosta 15.1.2020 antama lausunto.

Tämän jälkeen Kela antoi pyynnöstäni asiaan 17.6.2020 päivätyn lausunnon selvityksineen.

Nähtäväkseni on hankittu myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan kantelijalle 9.9.2020 antama päätös.

### 3 RATKAISU

Kela on selvityksessään selostanut yksityiskohtaisesti kantelijan elatusapuasiaa ja siihen liittyvää elatustukiasiaa. Kantelija oli siis hakenut muutosta Kelan antamaan elatustukipäätökseen ja asia oli vielä Kelan selvityksen antamisen hetkellä vireillä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa.

Kelasta 7.12.2020 saadun tiedon mukaan lautakunta on kuitenkin 9.9.2020 antamallaan päätöksellä poistanut Kelan antaman elatustukipäätöksen ja palauttanut asian käsiteltäväksi Kelaan, jossa asia on edelleen vireillä. Päätöksensä perusteluissa lautakunta on todennut, että asiaan on saapunut uutta selvitystä, jolla voi olla merkitystä asian käsittelyssä. Lautakunta on ilmoittanut, että se ei ota ensi asteena kantaa siihen, mikä merkitys tälle selvitykselle olisi annettava. Lautakunnan päätöksessä on mainittu sille saapunut lisäselvitys, joista viimeisin on 30.4.2020 päivätty sähköposti.

Kantelijan arvostelun kohteena ollut elatustukipäätös on siis nyttemmin kumottu. Kelasta saadun tiedon mukaan lautakunnan sille palauttama elatustukiasia on edelleen käsiteltävänä Kelassa.

Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan puutu toisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan. Kantelija oli kirjoituksessaan ollut tyytymätön erityisesti siihen, että Kela oli sisällyttänyt elatustukipäätökseensä mainintoja elatusavusta, vaikka lautakunnan esittelijä oli ilmoittanut hänelle, että lautakunnassa on arvioitavana vain elatustukiasia. Lisäksi hän oli tyytymätön siihen, että Kela on vain ilmoittanut hänelle elatusavun määrän tekemättä siitä päätöstä. Pyysin Kelalta selvitystä näiltä osin. Selostan seuraavassa Kelan antamaa selvitystä. Sen jälkeen arvioin Kelan menettelyä asiassa. Tässä arvioinnissani olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että kanteluun johtanut elatustuki-/elatusapuasia on siis palautunut Kelaan uudelleen käsiteltäväksi.

#### 3.1 Elatustukipäätös ja siihen sisällytetyt maininnat elatusavusta

##### 3.1.1 Vakuutusoikeuden ratkaisu 6261:2011 ja Kelan kantelijalle antama elatustukipäätös

Vakuutusoikeus on 9.4.2013 antamassaan julkaistussa ratkaisussa (6261:2011) katsonut, ettei elatusapuvelan määrää koskevia erimielisyyksiä ratkaista elatustukilain nojalla eikä niiden tutkiminen kuulunut vakuutusoikeuden toimivaltaan. Vakuutusoikeus totesi päätöksensä perusteluissa, että elatustukilain 15 § ja 19 § huomioon ottaen elatustukilain nojalla annettavassa päätöksessä ei ratkaista elatusvelvollisen elatusapuvelan määrää. Vaikka Kansaneläkelaitos päätöksessään mainitseekin jäljellä olevan elatusapuvelan määrän, elatusapuvelan määrää koskeva osuus päätöksestä ei ole vakuutusoikeuden mukaan osa elatustukea koskevaa ratkaisua eikä elatustuesta annettuun päätökseen tuolta osin voi hakea muutosta valittamalla. Edelleen se katsoi, että elatusapuvelan määrää koskevia erimielisyyksiä ei elatustukilain 15 § ja 19 § huomioon ottaen ratkaista elatustukilain nojalla, vaikka Kansaneläkelaitos voikin elatustukilain 19 §:n nojalla periä elatusvelvolliselta kaikki maksamatta olevat elatusapuerät niille lapsen

elatukselta annetun lain 16 b §:n mukaisesti laskettuine viivästyskorkeineen. Näin ollen vakuutusosasto katsoi, että tapauksessa A:n väitteet siitä, että hän olisi maksanut B:lle ja heidän lapselleen käteisenä elatusapuun ja että nämä suoritukset tulisi ottaa huomioon elatusapuvuvelan määrässä, eivät edellä kerrotun perusteella kuuluneet vakuutusosaston toimivaltaan ja jätti valituksen tältä osin tutkimatta.

Kela oli antamassaan elatustukipäätöksessään ilmoittanut elatustuen maksamisesta lasten äidille. Kela oli sisällyttänyt elatustukipäätöksensä maininnan myös siitä, että se on hyväksynyt elatusapusuorituksia 1 590 euroa. Lisäksi se oli ilmoittanut, mitä kantelijan esittämiä seikkoja se ei ole hyväksynyt elatusapusuorituksiin ja miksi. Kela oli kantelijan tekemän valituksen johdosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle antamassaan lausunnossa todennut, että elatusvelvollinen (= kantelija) on esittänyt maksamistaan elatusavusta kuitit yhteensä 1 622 euron edestä. Kelan mukaan lasten elatusapusaatavan summaa tulisi tältä osin korjata.

Kelan elatustukipäätöksessään ja erityisesti sen siihen tehdyn valituksen johdosta antamassaan lausunnossa elatusavun osalta todettu saattoivat antaa ymmärtää, että Kelan näkemyksen mukaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalla olisi mahdollisuus muuttaa lasten elatusapusaatavan määrää. Käsitykseni mukaan vakuutusosasto on kuitenkin edellä mainitussa ratkaisussaan katsonut, ettei elatustukivalituksen yhteydessä ratkaista elatusavun määrää koskevia erimielisyyksiä. Tämän vuoksi pyysin Kelalta selvitystä siitä, miten se tulkitsee edellä mainittua vakuutusosaston ratkaisua.

### 3.1.2 Kelan selvitys

Kela ilmoittaa tulkitsevänsä vakuutusosaston ratkaisua 6261:2011 siten, että elatusapuvuvelan määrää koskevia erimielisyyksiä ei ratkaista elatustukilain nojalla eikä niiden tutkiminen kuulu muutoksenhakuasteiden toimivaltaan.

Se ilmoittaa sisällyttävänsä elatusapusaatavaa koskevia ratkaisujaan elatustukipäätökseen sekä lausuvansa niistä myös valituslausunnoissaan, koska elatusapusaatavaa koskevat ratkaisut saattavat vaikuttaa elatustukioikeuteen ja sen alkamisaikaan. Nämä seikat tulee Kelan näkemyksen mukaan ilmoittaa elatustukipäätöksessään, koska niillä on merkitystä arvioitaessa sitä, onko elatusvelvollinen laiminlyönyt elatusavun maksamisen ja mistä alkaen.

Myös kantelijan tapauksessa se on todennut ilmoittaneensa elatustukipäätöksessään, miltä osin elatusvelvollisen elatusapusuorituksia on hyväksytty ja miltä osin ei. Valituslausunnossa on edelleen todettu, miltä osin elatusvelvollinen on esittänyt maksamistaan elatusavusta kuitit.

Nämä elatusapusaatavaa koskevat ratkaisut on sisällytetty elatustukipäätökseen ja niistä on lausuttu valituslausunnossa, koska näillä ratkaisuilla voi Kelan mukaan olla merkitystä arvioitaessa, mistä alkaen elatusapu on laiminlyöty. On mahdollista, että elatusapuvuvelan määrän pieneneminen johtaa siihen, että elatusavun laiminlyöntiä ei ole

tapahtunut vielä ajalta, jolle elatustuki on myönnetty. Hyväksytyt elatusapusuoritukset voivat siten Kelan mukaan vaikuttaa elatustukilain nojalla ratkaistavaan elatustukioikeuteen. Kelan näkemyksen mukaan asia kuuluu tältä osin muutoksenhakuasteiden toimivaltaan. Jos elatustukikiratkaisussa on muodostunut niin paljon alkuvelkaa, että elatusapusuoritukset voidaan vähentää alkuvelasta eivätkä ne vaikuta tukioikeuteen, velan määrä korjataan Kelassa.

## 3.2 Elatusapuvelan määrä ja perintä

### 3.2.1 Oikeusohjeet

Elatustukilain 19 §:ssä säädetään oikeudesta elatusavun perimiseen. Lainkohdan 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitokselle siirtyy oikeus elatusapuun maksetun elatustuen määrää vastaavalta osalta (takautumissaatava), kun elatustukea maksetaan elatusavun maksamisen laiminlyönnin perusteella, lapsella on oikeus saada takautumissaatavan ylittävä osa elatusavusta.

Toisen momentin mukaan sen jälkeen, kun Kansaneläkelaitos on antanut päätöksen elatustuen myöntämisestä elatusavun maksamisen laiminlyönnin perusteella, sillä on oikeus periä elatusvelvolliselta kaikki maksamatta olevat elatusapuerät niille lapsen elatuksesta annetun lain 16 b §:n mukaisesti laskettuine viivästyskorkoineen. Kolmannessa momentissa säädetään, että elatusvelvollinen, joka on saanut tiedon elatustuen myöntämisestä, voi sinä aikana, kun oikeus elatusavun perimiseen kuuluu Kansaneläkelaitokselle, täyttää maksuvelvollisuutensa ainoastaan maksamalla elatusapuerät Kansaneläkelaitokselle.

Hallituksen esityksessä elatustukilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 49/2008 vp) todetaan näiltä osin, että elatustuen myöntäminen ei vapauta elatusvelvollista maksamasta lapselle elatusapua siten kuin sopimuksella tai tuomiolla on vahvistettu. Esityksen mukaan yksinomainen oikeus kaikkien maksamatta olevien elatusapujen sekä niille laskettujen viivästyskorkojen perintään siirtyisi Kansaneläkelaitokselle sen jälkeen, kun elatustuki on myönnetty elatusavun laiminlyönnin perusteella. Kansaneläkelaitoksen oikeus maksamatta olevien elatusapujen perimiseen koskisi siten sekä Kansaneläkelaitoksen että lapsen osuutta elatusapusaatavasta. Kun oikeus elatusavun perimiseen on siirtynyt Kansaneläkelaitokselle, elatusvelvollinen ei voisi maksaa elatusapua suoraan lapselle, vaan kaikki elatusapuerät olisi maksettava Kansaneläkelaitokselle. Perintäoikeus säilyisi Kansaneläkelaitoksella, kunnes elatusvelvolliselta on saatu perityksi kaikki maksamatta olevat elatusapusaatavat, joiden korvaamisvelvollisuus ei ole vanhentunut tai joiden osalta häntä ei ole vapautettu korvausvelvollisuudesta.

### 3.2.2 Kelan selvitys

Kelan mukaan elatustukihakemuksessa elatustuen hakija ilmoittaa ajankohdan, josta alkaen elatusavun maksaminen on laiminlyöty. Kela kuulee hakemuksesta elatustukilain 14 §:n mukaisesti elatusvelvollista. Elatusvelvollisen kuulemisessa voi tulla esille erimielisyys elatusapuvelan ns. alkuvelan määrästä. Alkuvelalla tarkoitetaan Kelan mukaan

elatusapuvelkaa, joka on elatustukea haettaessa ollut maksamatta. Erimielisyys voi koskea tiettyjen maksusuoritusten huomioimista alkuvelan määrässä, jossa tyypillisiä tilanteita ovat erilaiset tilisiirrot ja mahdolliset käteismaksut, joiden osalta elatustuen hakijan ja elatusvelvollisen näkemykset suorituksen luonteesta eroavat.

Kelan mukaan sille on siirtynyt elatustukipäätöksen antamisen jälkeen elatustukilain nojalla oikeus kaikkien maksamatta olevien elatusapujen sekä niille laskettujen viivästyskorkojen perintään kantelijalta.

Elatustukilain mukaan elatusapu on elatusvelvollisen lapsen elatuksesta aiheutuviin kustannuksiin maksama rahasuoritus, joka on vahvistettu elatusapulaissa tarkoitettulla sopimuksella tai tuomiolla. Kantelijan osalta elatusapu on Kelan mukaan vahvistettu sosiaalitoimen 8.11.2012 antamallaan päätöksellä vahvistamalla elatussopimuksilla.

Kelan näkemyksen mukaan lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle taikka lasten asuminen kantelijan luona ei merkitse kantelijan vapautumista suorittamasta elatussopimusten nojalla elatusapua. Kelan mukaan oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että elatusavun vahvistamisen jälkeen tapahtuva lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle ei juuri voi tulla kyseeseen täytäntöönpanon esteenä, vaikka elatusvelvollinen tätä vaatisikin. Kunta voi asiakasmaksulain nojalla periä ja nostaa lapselle tulevat elatusavut siltä ajalta, jolloin lapsi on sijoitettuna kodin ulkopuolelle ja käyttää ne lapselle järjestetyistä palveluista aiheutuneiden kustannusten korvaukseksi. Kunnan on esitettävä maksuvaatimus määrääjässä.

Kelan mukaan lapsen huoltaja on kuitenkin oikeutettu hyväksymään rahasuorituksen sijasta myös sijaissuorituksen. Kela viittaa korkeimman oikeuden ratkaisuun (KKO 1997:5), jossa oli katsottu, että kun lapsen edustaja on suostunut siihen, että lapsi on muuttanut pysyvästi elatusvelvollisen luokse, lapsen edustaja samalla hyväksyy sen, että elatusvelvollinen täyttää muuttopäivästä lukien elatusvelvollisuutensa elatusavun maksamisen sijasta pitämällä lasta luonaan.

Lakiyksikön näkemyksen mukaan Kelan on täytäntöönpanossa lähdettävä ulosottoperusteen objektiivisesta sanamuodosta. Kela ilmoittaa vakiintuneena linjanaan olevan, että elatusavun maksu on laiminlyöty, jos sitä ei ole maksettu erääntymispäivään mennessä ja vahvistetun rahamäärän suuruisena. Elatusavun maksuvelvollisuus katsotaan täytetyksi, kun elatusvelvollinen on todistettavasti suorittanut maksun lähivanhemmalle, lapselle tai lapsen huollosta tosiasiallisesti vastaavalle henkilölle. Kelan mukaan sen mahdollisuudet elatusapusuoritusten tulokinnan suhteen ovat rajalliset. Tulkinta koituisi yleensä toisen osapuolen eduksi, mutta samalla toisen haitaksi. Jos elatusvelvollisen esittämät maksukuitit eivät ole selviä elatusapumaksuja, niistä voidaan siten pääsääntöisesti hyväksyä ne, jotka tuen hakija hyväksyy elatusavuksi.

Elatusapuvelan määrässä on Kelan mukaan kyse viimekädessä elatustuen saajan ja elatusvelvollisen keskinäisestä riita-asiasta, joka tulee ratkaista toimivaltaisessa käräjäoikeudessa. Elatusvelvollinen voi

riitauttaa elatusavun velan määrää koskevan asian käräjäoikeudessa nostamalla kanteen elatustuen saajaa kohtaan.

Kela toteaa, että maksamatta olevan elatusavun määrää koskevalta osalta riidan osapuolina ovat elatustuen hakija ja elatusvelvollinen, joilla on myös paras mahdollisuus esittää näyttöä elatusapuvelan maksamisesta tai siitä, että elatusapuvelkaa ei ole maksettu tai siitä, että mahdollisesta elatusavun sijaissuorituksesta on sovittu.

Siltä osin kuin kantelija on pitänyt ongelmallisena sitä, että Kela vain siirtää saatavat perintäyksikkönsä tekemättä asiasta päätöstä, Kela toteaa, että elatusavun määrä ja maksuvelvollisuus vahvistetaan elatussopimuksella tai elatustuomiolla. Ne ovat ulosottooperusteita, joiden nojalla perintätoimiin ulosoton kautta voidaan ryhtyä.

Kantelijan elatusvelvollisuus on siis vahvistettu sosiaalitoimen päätöksellä eikä Kelalla ole toimivaltaa tehdä sitovaa ratkaisua maksamattoman elatusavun määrästä tai siihen vaikuttavista seikoista. Toimivalta on tältä osin käräjäoikeudella, johon kantelija voi saattaa asian ratkaistavaksi ulosottoviraston antaman täytäntöönpanoriitaosoituksen mukaisesti.

Kela ilmoittaa lisäksi, että se lähetti elatustukipäätöksen antamisen jälkeen kantelijalle kirjeen elatusapuvelan maksamisesta ja teki hänen kanssaan maksusuunnitelman 11.12.2019. Kantelija ei ole Kelan mukaan kuitenkaan noudattanut maksusuunnitelmaa ja Kela on lähettänyt elatusapuvelan ulosottoon perittäväksi 27.2.2020. Kantelija on riitauttanut ulosottooperinnän ja ulosottovirasto on antanut hänelle 22.5.2020 päätöksen täytäntöönpanoriitaosoituksesta. Ulosottoviraston edellä kerrotulla päätöksellä kantelija on osoitettu nostamaan kanne riita-asissa käräjäoikeudessa neljän viikon kuluessa saatuaan tiedon ulosottoviraston päätöksestä. Tämän lisäksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on antanut täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan päätöksen 11.5.2020, jonka mukaisesti valituksenalaiseen päätökseen perustuvat perintätoimet on määrätty keskeytettäväksi siihen saakka, kunnes kantelijan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle Kansaneläkelaitokselle 11.11.2019 antamasta päätöksestä tekemä valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.

### 3.3 Kela menettelyn arviointi

Kuten edellä olen jo todennut, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta kumosi Kelan edellä mainitun elatustukipäätöksen, ja asia on palautunut Kelalle käsiteltäväksi.

Tämän vireilläolon vuoksi en ryhdy arvioimaan Kelan menettelyä siinä, mitä kantelijan suorituksia ja millä perusteella se on hyväksynyt elatusapusuorituksiksi. Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että käsitykseni mukaan Kelan olisi hyvä ilmoittaa elatustukipäätöksessään tarvittaessa myös niitä syitä, minkä vuoksi se sisällyttää päätökseensä myös mainintoja elatusapusuorituksista. Katson edelleen, että päätöksen antamisen yhteydessä Kelan tulisi ohjeistaa elatusvelvollisia siitä, että elatustukipäätöksestä voi saattaa sosiaaliturvan

muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi vain kysymyksen elatus-tuen määrästä, mutta ei sen sijaan elatusapuvelan määrää. Tällä tavalla menetellen myös kantelija olisi voinut nähdäkseni jo tuossa vaiheessa saada tästä kieltämättä monimutkaisesta asiasta paremman käsityksen ja harkita kanteen nostamista.

Käräjäoikeudesta saadun tiedon mukaan käräjäoikeuteen on tullut 16.6.2020 vireille täytäntöönpanoriita-asia eli kantelija on näiltä osin toiminut ulosottoviraston toukokuussa 2020 antaman osoituksen mukaisesti. Asia on siis näiltäkin osin vireillä.

Saamani selvityksen perusteella Kelalla on kuitenkin ollut jo syksyllä 2019 tiedossaan kantelijan ja elatustuen hakijan erimielisyydet elatusapuvelan määrästä. Katsonkin, että Kelan olisi tullut ohjata kantelija nostamaan kanne käräjäoikeudessa, minkä Kela itsekin selvityksessään myöntää. Käsitykseni mukaan tämä ohje olisi tullut antaa kantelijalle samanaikaisesti elatustukipäätöksen kanssa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan Kelan tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset kantelijan informoimisesta siitä, että hänen tulisi saattaa elatusapuvelan määrää koskeva asia yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäväksi. Lisäksi kiinnitän Kelan huomiota näkemyksiini liittyen elatustukipäätöksessä annettavaan informaatioon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.