

12.12.2003

1853/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Leila Andersin

LAPSilISÄN HUOMIOIMINEN HAKIJAN TULONA JA ELATUSAVUN HUOMIOIMATTA JÄTTÄMINEN HAKIJAN MENONA

1

KANTELU

A arvosteli 4.8.2002 päivätyssä kirjeessään Porin sosiaalikeskuksen vt. sosiaalityöntekijän B:n ja Porin sosiaalilautakunnan ratkaisuja toimeentulotukiasiassaan. Hänen kertomansa mukaan hänen lapsensa äidille maksetut lapsilisät otettiin huomioon hänen tulonaan toimeentulotukilaskelmaa tehtäessä kesä- ja heinäkuussa 2002, jolloin lapsi oleskeli hänen luonaan. Hänen lapsen äidille maksamaa elatusapua ei sen sijaan otettu kyseisissä toimeentulotukilaskelmissa huomioon menona kuten aiemmin oli tehty.

3

RATKAISU

3.1 Tapahtumat

A haki toimeentulotukea kesä- ja heinäkuulle 2002, jolloin hänen 7-vuotias poikansa oleskeli hänen luonaan tapaamisoikeutensa puitteissa. Päätös kesäkuun toimeentulotuesta tehtiin 27.5.2002 ja heinäkuun tuesta 25.6.2002. Toimeentulotukilaskelmissa otettiin A:n tulona huomioon lapsilisät, jotka Kansaneläkelaitos maksoi lapsen äidille. Aikaisemmasta käytännöstä poiketen laskelmissa ei otettu menona huomioon A:n maksamaa vahvistetun elatusapusopimuksen mukaista elatusapua. A haki kesäkuun toimeentulotukea koskevaan viranhaltijapäätökseen muutosta sosiaalilautakunnalta, joka ei 19.6.2002 tekemällään päätöksellä muuttanut viranhaltijapäätöstä.

3.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Säännöksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 3 momentissa veloitetaan julkista valtaa tukemaan perheen ja lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lapsilisälain 6 §:n 1 momentin mukaan oikeus lapsilisän nostamiseen on nostajaksi ilmoitetulla lapsen vanhemmalla tai huoltajalla, jonka huollossa lapsi on. Jos lapsilisän nostamiseen oikeutetusta henkilöstä syntyy epäselvyyttä, kuuluu oikeus lapsilisän nostamiseen sille henkilölle, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta.

Lapsen elatuksesta annetun lain 4 §:n mukaan lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua, jos vanhempi ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta taikka jos lapsi ei pysyvästi asu vanhempiensa luona. Elatusavun määrä ja sen suorittamistapa vahvistetaan sopimuksella tai tuomiolla. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan elatusapua on suoritettava kuukausittain etukäteen, jollei toisin ole sovittu tai määrätty. Elatusapu voidaan vahvistaa suoritettavaksi eri määräisenä eri ajanjaksoilta. Vahvistetun elatusavun määrää ja sen suorittamistapaa voidaan lain 11 §:n 1 momentin mukaan 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.

Toimeentulotuesta annetun lain (jäljempänä toimeentulotukilaki) 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltujen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (perusosa) ja tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat menot (lisäosa). Säännöksen 2 momentissa määritellään tarkemmin perusosaan sisältyvät menot ja säännöksen 3 momentin mukaan lisäosalla katetaan tarpeen mukaan muut kuin perusosaan sisältyvät asumis- ja terveydenhuoltomenot ja muut henkilön tai perheen erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuvat menot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisen suoriutumisen edistämiseksi sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotuesta riippuvuuden ehkäisemiseksi kunta myöntää lain 13 §:ssä säädetyllä tavalla ehkäisevää toimeentulotukea.

Korkein hallinto-oikeus on todennut 26.7.2000 antamassaan päätöksessä (taltionumero 2076), että elatusapu ei ole toimeentulotukeen oikeuttava meno. Korkein hallinto-oikeus ei ottanut päätöksessään kantaa siihen, tuleeko elatusapu huomioida toimeentulotukea myönnettäessä tulon vähennyksenä. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotukilain soveltajille (Oppaita 2003:10, s. 70) kuitenkin todetaan, että suoritettu elatusapu tulisi ottaa huomioon maksajan tulon vähennyksenä ja saajan tulona sen suuruisena kuin maksu on tosiasiallisesti suoritettu. Mikäli elatusapu on maksajan maksukykyyn nähden asetettu liian suureksi, tulee asiakas ohjata panemaan vireille menettely elatusavun alentamiseksi.

3.3 Sosiaaliviranomaisten menettelyn arviointi

3.3.1 Lapsilisän huomioiminen hakijan tulona

Sosiaalilautakunnan antaman selvityksen mukaan sosiaaliviranomainen ei velvoittanut A:ta ja lapsen äitiä muuttamaan lapsilisän maksukäytäntöä kyseisten kahden kuukauden ajaksi vaan A:ta ohjattiin neuvottelemaan lapsen äidin kanssa lapsilisän maksamisesta hakijalle. Lautakunnan antamassa selityksessä todetaan, että vt. sosiaalityöntekijä B on ilmoittanut antaneensa tämän ohjauksen suullisesti. Selvityksen pohjalta antamassaan vastineessa A kertoo, että ainoa hänen saamansa ohje asiassa on toimeentulotukipäätökseen kirjattu lause: "Tulona huomioidaan lapsilisä 123,60 e, jonka äidin oletetaan maksavan hakijalle pojan ollessa isän luona näinkin pitkän ajan." Asiakirjoista saadun tiedon mukaan lapsen äiti maksoi kesäkuun lapsilisän A:lle kesäkuun lopulla.

Saatavilla olevan selvityksen perusteella jää näin ollen epäselväksi, ohjattiinko A:ta neuvottelemaan lapsen äidin kanssa lapsilisän maksamisesta hänelle niiltä kuukausilta, jotka lapsi oleskeli hänen luonaan. Selvyttä ei ole myöskään siitä, missä vaiheessa ja miten selkeästi häntä ohjattiin, jos ohjausta annettiin. Nähdäkseni kuitenkin pelkkä ohjaus neuvotteeluihin vanhempien välillä ei ollut riittävä peruste ottaa lapsilisä A:n tulona huomioon. Sosiaaliviranomaisella olisi mielestäni tullut olla tieto siitä, että lapsen äiti tosiasiallisesti maksaa lapsilisän A:lle, jotta lapsilisän olisi voitu katsoa olevan A:n käytettävissä olevaa tuloa.

Kansaneläkelaitos suoritti maksun äidille, jonka huollossa lapsi pääasiallisesti oli. Tästä syystä ja koska sosiaaliviranomaisella ei ollut päätöstä tehtäessä tietoa siitä, suorittaako lapsen äiti lapsilisän A:lle, lapsilisä ei ollut toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua A:n käytettävissä olevaa tuloa. Katson siis vt. sosiaalityöntekijä B:n menetelleen virheellisesti siinä, että hän huomioi lapsilisän kantelijan tulona, vaikka päätöksentekoaajankohtana ei ollut tiedossa, suorittaako lapsen äiti lapsilisän kantelijalle. Porin sosiaalilautakunnan menettelyn katson olleen virheellistä siinä, että se ei muuttanut viranhaltijan päätöstä ja jättänyt huomioimatta lapsilisää kantelijan tuloksi.

3.3.2 Elatusavun huomioimatta jättäminen hakijan menona

Sosiaalilautakunnan antaman selvityksen mukaan elatusapua ei otettu A:n menona huomioon kesä- ja heinäkuun 2002 toimeentulotukilaskelmia tehtäessä siitä syystä, että lapsi tosiasiallisesti oleskeli isänsä luona kyseisen ajan. Elatusapu oli asiakirjoista saatujen tietojen mukaan aiemmin huomioitu menona A:lle tehdyissä toimeentulotukipäätöksissä.

Käsitykseni mukaan vt. sosiaalityöntekijä B:n ja Porin sosiaalilautakunnan menettely elatusavun suhteen ei ollut tältä osin lainvastainen.

Vaikka elatusapu ei lähtökohtaisesti olekaan toimeentulotukeen oikeuttava meno, toimeentulotukilain säännökset eivät nähdäkseni suoranaisesti aseta estettä sille, että elatusapu otetaan huomioon maksajan tuloja vähentävänä tekijänä. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytäntöä asiasta ei ole. Sosiaali- ja terveysministeriö suosittelee oppaassaan, että suoritettu elatusapu tulisi ottaa huomioon maksajan tulon vähennyksenä ja saajan tulona sen

suuruisena kuin maksu on tosiasiassa suoritettu. Mikäli elatusapu on maksajan maksukykyyn nähden asetettu liian suureksi, tulee asiakas ohjata paraneamaan vireille menettely elatusavun alentamiseksi.

Näin ollen myös tällainen menettely olisi saattanut A:n kohdalla tulla kysymykseen kesällä 2002, koska A:lla oli velvollisuus maksaa elatusapua siitä huolimatta, että lapsi tapaamisoikeutensa nojalla oleskeli tosiasiallisesti hänen luonaan kyseiset kuukaudet. Elatusapua on suoritettava kuukausittain etukäteen, ellei toisin ole sovittu tai määrätty. Vahvistetun elatusavun määrää voidaan muuttaa vain uudella elatusapusopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen vt. sosiaalityöntekijä B:n ja Porin kaupungin sosiaalilautakunnan menettelyn virheellisyydestä sekä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen lautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän lautakunnalle jäljennöksen päätöksestäni.