

26.5.2011

Dnro 4420/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

ELATUSAPUUN OIKEUTETTU LAPSI ON ASIANOSAINEN KELAN PERIESSÄ MAKSAMATTA OLEVIA ELATUSAPUERIA ULOSOTTOTOIMIN

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjoituksessaan 19.11.2009 oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen menettelyn lapsensa elatusavun perintää koskevassa asiassa. Kansaneläkelaitoksen Kolarin toimisto myönsi 1.6.2009 antamallaan päätöksellä kantelijalle elatustukea 1.4.2009 lukien - - - euroa/kk elatusvelvollisen laiminlyötyä vahvistetun elatusavun - - - euroa/kk maksamisen. Tämän jälkeen ulkomailta asuva kantelija tiedusteli sähköpostitse useaan otteeseen Kansaneläkelaitokselta, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt elatusavun perimiseksi ulosottotoimin elatusvelvolliselta. Kantelijan mukaan toimihenkilöt eivät osanneet vastata hänen kysymyksiinsä perintätilanteesta. Kansaneläkelaitos ei kantelijan mukaan ole maksanut hänelle kanteluajan kohtaan mennessä elatusvelvolliselta mahdollisesti perityksi saatua elatusapua.

2 SELVITYS

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi kantelijan kirjoituksen johdosta 9.4.2010 lausunnon. Lisäksi käytössäni oli pyynnöstäni jäljennökset seuraavista asiakirjoista:

- eläke- ja toimeentuloturvaosaston 30.12.2009 Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöille antama ohje "Elatusavun perinnästä elatustuen saajalle annettavat tiedot".
- Kansaneläkelaitoksen Pohjois-Suomen perintäyksikön 22.2.2011 antama selvitys elatusvelvolliselta ulosottotoimin perityistä varoista ja niiden tilityksestä kantelijalle.
- sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään (jatkossa SAHA) tehdyt merkinnät asian käsittelyvaiheista, sekä kantelijan että elatusvelvollisen osalta.

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston antama lausunto

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto totesi launnossaan seuraavaa.

"Elatustuen maksaminen ja elatusapuvelkojen perintä siirtyi 1.4.2009 Kansaneläkelaitoksen vastuulle. Kansaneläkelaitoksella oli alkuun ohjeistuksena, että elatustuen saajalle ei anneta tietoa elatusavun ulosottoerinnästä. Ohjeistus on lähtenyt siitä ajatuksesta, että elatustuen saaja saa ulosottokaaren 1 luvun 31 §:n nojalla halutessaan elatusvelvollisen perintää koskevat tiedot ulosottoviranomaiselta. Elatustuen saajille tilitetään säännöllisesti joka kuukauden 25:tenä päivänä elatusvelvolliselta perittyä saadut lapsen saatavat. Näin ollen tiedon antaminen tai antamatta jättäminen ulosottoerinnästä ei mitenkään vaikuta elatustuen saajan oikeusturvaan."

"Pohjois-Suomen perintäyksiköstä on kerrottu [kantelijan nimi poistettu], että saatava on perittävänä ja että perintään liittyvää tarkempaa tietoa ei elatustuen saajalle anneta. Perintäyksikkö on antanut [kantelijan nimi poistettu] ne tiedot elatusavun perimisestä, jotka se lainsäädännön sallimissa rajoissa on katsonut pysyvänsä antamaan, lukuun ottamatta tietoa ulosottoperinnästä."

"Ohjeistusta on tarkistettu siten, että elatustuen saajalle ilmoitetaan, jos saatava on lähetetty ulosottoviranomaisen perittäväksi. Ohjeistus on muutettu, jotta elatustuen saaja voi varmistua siitä, että Kansaneläkelaitos on ryhtynyt elatustukilain 20 §:n edellyttämiin toimenpiteisiin. Kansaneläkelaitos on katsonut, että laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 6 luku 24 § 1 mom. kohta 23 estää muun mahdollisen ulosottoperinnästä saatavan tiedon välittämisen elatustuen saajalle."

Toimihenkilöille annettu ohje tiedoista, joita elatusavun perinnästä saa antaa elatustuen saajalle

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston 30.12.2009 Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöille antaman ja edelleen voimassa olevan ohjeen mukaan elatustuen saajalle tulee kertoa perintäprosessin yleinen kulku ja varojen tilittämiseen liittyvä menettely. Elatustuen saajalle kerrotaan, jos asia on siirretty ulosottoperintään. Ulosotosta saatuja mahdollisia perinnän toimeenpanoon liittyviä tarkempia tietoja ei elatustuen saajalle välitetä. Elatustuen saaja ei ole sellaisessa asianosaisasemassa, että hänellä olisi oikeus ulosoton toimeenpanoon liittyviin tietoihin salassapidon estämättä. Ohjeen mukaan salassapito perustuu viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvun 24 §:n 1 mom. kohtaan 23.

Pohjois-Suomen perintäyksikön antama selvitys

Perintäyksikkö lähetti 29.7.2009 (pitänee olla 22.7.2009) ulosottoon elatusvelvolliselta perittäväksi maksamattomia elatusapuja - - - euroa ja niille laskettuja viivästyskorkoja - - - euroa. Ulosottoimin perityiksi saadut varat, yhteensä - - - euroa, tilitettiin kaikki kantelijalle 18.12.2009, 25.11.2010, 23.12.2010, 30.12.2010 ja 25.1.2011. Asia on edelleen ulosotossa täytäntöönpanossa.

Sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään tehdyt merkinnät asian käsittelyvaiheista

Kansaneläkelaitos lähetti 1.6.2009 elatusvelvolliselle maksukehotuksen erääntyneistä elatusavuista. Elatusvelvollinen ei suorittanut maksua eräpäivään 9.7.2009 mennessä. Kansaneläkelaitos käynnisti ulosottoperinnän 22.7.2009.

Kansaneläkelaitos tilitti ulosottoimin perityiksi saatuja varoja kantelijalle viimeksi 24.11.2010. Kantelijalle kerrottiin sähköpostitse 29.11.2010 että elatusvelvollisella on Kansaneläkelaitokselta perinnässä maksamattomia elatusapuja - - - euroa ja niille laskettuja viivästyskorkoja - - - euroa ajalta 1.11.2008–30.04.2010. Perityksi saadut velat tilitetään lähivanhemmalle kuukausittain kuukauden 25. päivä. Kansaneläkelaitos lakkautti kantelijalle maksetun elatustuen 1.5.2010 lukien, koska elatustuki ei ole sellainen EY-asetuksen mukainen perhe-etuus, jota maksetaan ulkomailla yli vuoden oleskelevasta lapsesta.

Asian oikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen kysymys on se, onko elatusapuun oikeutettu lapsi asianosaisasemassa Kansaneläkelaitoksen periessä elatusapua ulosottoteitse. Kansaneläkelaitos on elatustukilain mukaisesti yksin vastuussa elatusavun perimisestä koko elatusapusaatavan osalta.

Kantelijan näkökulmasta keskeinen kysymys on se, ryhtyikö Kansaneläkelaitos elatustukilain 20 §:n mukaisesti viipymättä toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottoin ja tilittikö Kansaneläkelaitos elatusvelvolliselta saadut varat viipymättä elatusavun saajalle elatustukilain 23 §:n mukaisesti.

3.1

Sovellettavat säädökset

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Elatustukilain 2 §:ssä määritellään käsitteet elatustuen saaja, takautumissaatava ja elatusapusaatava. *Elatustuen saajalla* tarkoitetaan elatustuen nostajaa. *Takautumissaatavalla* tarkoitetaan 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua elatustukeen perustuvaa Kansaneläkelaitoksen saatavaa elatusvelvolliselta. *Elatusapusaatavalla* tarkoitetaan takautumissaatavaa sekä lapselle kuuluvaa takautumissaatavan ylittävää elatusavun osaa.

Elatustukilain 19 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen *oikeudesta elatusavun perimiseen* elatusvelvolliselta viivästyskorkoineen silloin, kun elatusvelvollinen laiminlyö elatusavun maksamisen lapselle ja Kansaneläkelaitos maksaa laiminlyönnin perusteella lapselle elatustukea. Tällöin Kansaneläkelaitokselle siirtyy *oikeus elatusapuun maksetun elatustuen määrää vastaavalta osalta (= takautumissaatava)*. *Lapsella on oikeus saada takautumissaatavan ylittävä osa elatusavusta*.

Kun oikeus elatusavun perimiseen on siirtynyt Kansaneläkelaitokselle 19 §:n mukaisesti, tarkoittaa se Kansaneläkelaitoksen yksinomaista oikutta kaikkien maksamatta olevien elatusapujen sekä niille laskettujen viivästyskorkojen perintään (HE 49/208 vp s. 30). Kansaneläkelaitoksen oikeus elatusavun perimiseen jatkuu niin kauan kuin perittävässä olevaa takautumissaatavaa on jäljellä. Elatusvelvollinen, joka on saanut tiedon elatustuen myöntämisestä, voi sinä aikana, kun oikeus elatusavun perimiseen kuuluu Kansaneläkelaitokselle, täyttää maksuvelvollisuutensa ainoastaan maksamalla elatusapuerät Kansaneläkelaitokselle.

Elatustukilain 23 §:n mukaisesti elatusvelvolliselta perityistä varoista maksetaan ensin *elatusavun saajalle* elatusapu siltä osin kuin se ylittää maksetun elatustuen sekä tälle elatusavulle kertynyt viivästyskorko. Kun lapsen saatavaa ei ole enää jäljellä, käytetään elatusvelvolliselta saadut varat Kansaneläkelaitoksen takautumissaatavan korvaukseksi.

Elatustukilain 20 §:ssä säädetään elatusavun perimisestä ulosottoin. Jos elatusvelvollinen ei Kansaneläkelaitoksen asettamassa kohtuullisessa määräajassa maksa ennen elatustuen hakemista erääntyneitä ja maksamatta olevia elatusapueriä Kansaneläkelaitokselle tai ala riit-

tävässä määrin maksaa elatusapua vapaaehtoisesti, Kansaneläkelaitoksen on viipymättä ryhtytävä toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottoimin.

Ulosottokaaren 1 luvun 3 §:ssä säädetään asianosaisista ja sivullisista. Säännöksen mukaan ulosoton asianosaisia ovat säännöksen 1 momentin kohdissa 1–4 tarkoitetut henkilöt. 1 momentin kohdan 3 mukaan velkojalla tarkoitetaan maksuvelvoitteen täytäntöönpanossa hakijaa ja muuta henkilöä, jolla on oikeus saada maksu ulosmitatusta omaisuudesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 11 § 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muutoin kuuluu. Pykälän 3 ja 4 momentissa on säädetty menettelystä, silloin kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta tiedon pyytäjälle hänen pyytämiään tietoja.

Mikäli tietopyynnöstä kieltäydytään, on tietoa pyytävälle ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedonpyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Julkisuuslain 33 §:n mukaan päätöksestä, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyjä tietoja, voidaan valittaa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Mainittu tietojen saantiin liittyvä menettely on ensisijainen oikeusturvakeino, johon on turvauduttava, mikäli viranomainen ei suostu sille esitettyyn tietopyyntöön.

3.2

Asianosaisuus elatusavun perinnässä

Elatustukilain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus riittävään elatukseen. Lain 19 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen *oikeudesta elatusavun perimiseen* elatusvelvolliselta viivästyskorkoineen silloin, kun elatusvelvollinen laiminlyö elatusavun maksamisen lapselle ja Kansaneläkelaitos maksaa laiminlyönnin perusteella lapselle elatustukea. Tällöin Kansaneläkelaitokselle siirtyy *oikeus elatusapuun maksetun elatustuen määrää vastaavalta osalta (= takautumissaatava)*. *Lapsella on oikeus saada takautumissaatavan ylittävä osa elatusavusta.*

Takaisinperinnän toimeenpanijana Kansaneläkelaitokselle siirtyy oikeus elatusapuun vain maksetun elatustuen määrää vastaavalta osin. Lapsella on oikeus saada takautumissaatavan ylittävä osa elatusavusta sekä tälle elatusavulle kertynyt viivästyskorko. Lapsen oikeus elatusapuun edellä mainitulta osin ei siirry Kansaneläkelaitokselle.

Käsitykseni mukaan lapsi on ulosottokaareissa tarkoitettu muu henkilö (velkoja), jolla on oikeus saada maksu ulosmitatusta omaisuudesta. Näin ollen lasta tulee käsitykseni mukaan pitää asianosaisena ulosotossa.

Kantelijalle lapsen laillisena edustajana (asianosainen) oli julkisuuslain 11 § 1 momentin mukaisesti lähtökohtaisesti oikeus saada Kansaneläkelaitokselta tieto sellaisen, muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai oli voinut vaikuttaa hänen lapsensa elatusavun perintään. Mikäli Kansaneläkelaitos kuitenkin katsoi, ettei kantelijalla 11 §:n 2 momentin mukaan ollut 1 momentissa tarkoitettua oikeutta tiedon saantiin, olisi sen tullut päättää asiasta julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla. Säännöksen 3 ja 4 momentissa on säädetty menettelystä silloin, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta tiedon pyytäjälle hänen antamiaan tietoja.

Kansaneläkelaitoksen olisi pitänyt kantelijan tietopyynnöstä kieltäytyttyään ilmoittaa kantelijalle kieltäytymisen syy, antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Kantelijalle olisi julkisuuslain 33 §:n mukaisesti pitänyt antaa asiassa päätös muutoksenhakuohjeineen.

Kansaneläkelaitos ei antanut kantelijalle päätöstä tiedonsaantioikeudesta julkisuuslain 14 §:n edellyttämällä tavalla eikä se myöskään siirtänyt asiaa julkisuuslain 15 §:n nojalla ulosottoviranomaisten ratkaistavaksi.

Oikeus saattaa asiansa tarvittaessa tuomioistuimen tutkittavaksi on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena turvattu perustuslain 21 §:ssä. Kantelijan tapauksessa tämä oikeus ei toteutunut Kansaneläkelaitoksen menettelyn johdosta. Kantelijan asiaa käsitelleet toimihenkilöt toimivat Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöilleen antaman ohjeen mukaisesti.

3.3

Kansaneläkelaitoksen toimenpiteet elatusavun perimiseksi

Kansaneläkelaitoksen SAHA-järjestelmään tehtyjen merkintöjen mukaan elatusvelvolliselle lähetettiin 1.6.2009 maksukehotus maksamatta olevista elatusapueristä. Maksun eräpäivä oli 9.7.2009. Elatusvelvollisen osoite oli poste restante, josta kuulemiskirje oli aiemmin palautunut Kansaneläkelaitokselle. Maksukehotus palautui Kansaneläkelaitokselle syyllä "muuttanut". Kansaneläkelaitos siirsi asian ulosottoon 22.7.2009. Ulosottoon perityiksi saadut varat, yhteensä - - - euroa, tilitettiin kaikki kantelijalle 18.12.2009, 25.11.2010, 23.12.2010, 30.12.2010 ja 25.1.2011. Asia on edelleen ulosotossa täytäntöönpanossa.

Katson, että Kansaneläkelaitos ryhtyi viipymättä elatusavun perintään ulosottoon, kun elatusvelvollinen ei kohtuullisessa määräajassa maksanut erääntyneitä elatusapuelkoja. Kansaneläkelaitos myös maksoi perityiksi saadut varat kantelijalle elatusavun edellyttämällä tavalla. Tältä osin kantelijan kirjoitus ei laillisuusvalvojana anna minulle aiheutta enempään.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen sisäisen ohjeen virheellisyydestä Kansaneläkelaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan minulle 31.12.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt toimihenkilöiden ohjeistamisessa asiassa.