

18.6.2012

Dnro 47/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

ELATUSAVUN ULKOMAAN PERINNÄSSÄ VIIVÄSTYSTÄ KELAN HELSINGIN VAKUUTUS-PIIRISSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) Helsingin perintäyksikön menettelyä lastensa elatusavun perintää koskevassa asiassa. Kantelija kertoi perinnän viivästyneen aiheettomasti perintäyksikössä. Syyksi viivästymiselle hän kertoo muun muassa sen, että perintäyksikön ulkomaan perintää hoitava toimihenkilö oli vuosilomalla. Lisäksi kantelija kertoo, että hänen perintäasiansa oli perintäyksikössä luokiteltu vähemmän tärkeäksi. Kantelija pyysi oikeusasiamiehen toimenpiteitä viivästyksen selvittämiseksi.

- - -

3 RATKAISU

Katson Kelan Helsingin perintäyksikön laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan perintäasia perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Oikeusohjeet

Elatustukilain tarkoituksena on turvata Suomessa asuvan alle 18-vuotiaan lapsen elatus. Lain-säädännöllä pyritään turvaamaan kaikkien lasten oikeus riittävään elatukseen, viime kädessä julkisin varoin toteutettuna.

Elatustukilain 19 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta elatusavun perimiseen elatusvelvolliselta viivästyskorkeineen 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 oikeutta 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 ai-noastaan maksamalla elatusapuerät Kansaneläkelaitokselle.

Elatustukilain 20 §:ssä säädetään elatusavun perimisestä ulosottoin. Jos elatusvelvollinen ei Kansaneläkelaitoksen asettamassa kohtuullisessa määräajassa maksa ennen elatustuen hake-mista erääntyneitä ja maksamatta olevia elatusapueriä Kansaneläkelaitokselle tai ala riittävässä määrin maksaa elatusapua vapaaehtoisesti, Kansaneläkelaitoksen on viipymättä ryhdyttävä toi-menpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottoin. Hallituksen esityksessä elatustukilaiksi (HE 49/2008 vp) todetaan kohtuullisesta määräajasta seuraavaa: Määräajan kohtuullisuutta arvioita-essa voisi enintään kuukausi olla lähtökohtana, mutta pitempikin määräaika voisi erityisistä syistä tulla kyseeseen.

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 va-rat Kansaneläkelaitoksen takautumissaatavan korvaukseksi.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitel-lyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuiseaan käsittelyyn. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Edus-kunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta) todetaan, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeäm-pään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Hallintolaissa ei ole säädetty aikarajaa asian viivytyksettömälle käsittelylle. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon otta-en kohtuullisessa ajassa. Mikäli asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen, *viivästymiselle pi-tää olla jokin perusteltu syy*, esimerkiksi lisäselvityksen tarve, jotta asian käsittelyn voidaan kat-soa tapahtuneen ilman *aiheetonta viivytystä*.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti.

3.2

Kelan selvitys

Kelan antaman selvityksen mukaan kantelijan perintäasia on pyritty käsittelemään Helsingin pe-rintäyksikössä viivytyksettä. Perintäyksikkö on johdonmukaisesti tehnyt toimenpiteitä ela-tusapusaatavan perimiseksi. Viivästystä on aiheuttanut se, että Virossa asuva elatusvelvollinen ei ole maksanut elatusapusaatavaa vapaaehtoisesti ja perintäyksikön piti ryhtyä oikeudelliseen perintään. Oikeudellinen perintä edellytti erilaisten asiakirjojen hankkimista, niiden käännättämis-tä ja asian vireillepanoa keskusviranomaisen kautta. Asiakirjakäännösten saamisen jälkeen kan-telijan asian käsittely perintäyksikössä keskeytyi, koska perintäyksikkö ei saanut ulkoministeriöltä pyytämiään ohjeita siitä, miten perintä Virossa hoituu. Perintäyksikön toimihenkilö yritti saada

tarvittavaa selvitystä myös suoraan Virossa onnistumatta siinä. Kantelijan perintäasia laitettiin 29.10.2010 perintäyksikössä odottamaan ohjeiden saamista.

3.3

Kelan Helsingin perintäyksikön menettelyn arviointi

Silloin, kun kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, kuten lapsesta, on viranomaisen käsitykseni mukaan arvioita tarkasti, ovatko valitut toimenpiteet ja ratkaisut lapsen edun mukaisia ja edistävätkö ne lapsen oikeuksien toteutumista.

Katson Helsingin perintäyksikössä tapahtuneen kantelijan perintäasian hoidon viivästyksen olleen aiheetonta ottaen huomioon asian laatu ja merkitys kantelijan ja hänen lastensa jokapäiväisen elämän kannalta. Kantelija toi asian merkityksen esille lukuisissa kiirehtimispyynnöissään perintäyksikölle.

Perustelen käsitystäni seuraavasti.

Kantelijan perintäasian käsittelyvaiheissa on osoitettavissa yksi sellainen viranomaisesta johtunut passiivinen ajanjakso, 29.10.–13.12.2010, jonka aikana asialle ei asiakirjamerkintöjen mukaan näytä tapahtuneen mitään.

Edellä mainitulta ajalta ei Kelan Saha- järjestelmässä ole muita tapahtumatietoja kuin kantelijan puhelimitse 1.10.2010 tekemä kiirehtimispyyntö. Passiivinen ajanjakso päättyi 13.12.2010 kantelijan soitettua Kelaan kiirehtiäkseen asiaa. Asiakirjamerkintöjen mukaan toimihenkilö selitti tuolloin kantelijalle perintätilannetta. Kantelija soitti uudelleen Kelaan 29.12.2010 ja 3.1.2011 kiirehtiäkseen asiaa.

Kelan selvityksen mukaan Helsingin perintäyksikkö on pyrkinyt selvittämään ulkoasiainministeriöstä ja Viron viranomaisilta suoraan, miten perintätoimet voidaan käynnistää Virossa. Perintäyksikkö pyrki tiedustelemaan asiaan neuvoja myös Helsingin kaupungilta elatusavun perintää hoitaneelta toimihenkilöltä häntä kuitenkaan tavoittamatta. Tästä ei kuitenkaan ole merkintää Kelan Saha- järjestelmässä.

Kuten Kela antamassaan selvityksessä totesi, kantelija on ollut asiassa aktiivinen. Kelan selvityksen mukaan kantelija selvitti itse oikeusministeriöstä yhteyshenkilön yhteystiedot ja ilmoitti ne perintäyksikölle 4.1.2011. Tällöin perintäyksikkö lähetti vapaamuotoisen hakemuksen oikeusministeriölle elatusapuvelan perinnän käynnistämiseksi. Oikeusministeriön ilmoituksen mukaan asia lähetettiin 31.1.2011 Viron oikeusministeriölle. Asia saatiin 21.2.2011 vireille paikallisessa käräjäoikeudessa.

Kela perustelee tapahtunutta viivästyksiä edellä mainittujen seikkojen lisäksi ulkomaan perinnän haastavuudella. Helsingin vakuutuspiirin selvityksen mukaan ulkomaan perintä on Helsingin perintäyksikössä keskitetty pääasiassa yhdelle toimihenkilölle. Hänen ollessa lomalla muut toimihenkilöt pystyvät hoitamaan jo perinnässä olevista asioista kiireellisen kirjeenvaihdon mutta uusia perintähakemuksia ei lähetetä. Näin ollen kantelijan maininnan siitä, että ” kukaan ei 28.12.2010 tiennyt asian hoidosta mitään, koska asiaa hoitanut virkailija oli lomalla”, voidaan katsoa pitävän paikkansa.

Kantelija lapsiensa laillisena edustajana (asianosainen) joutui useaan otteeseen ottamaan yhteyttä Helsingin perintäyksikköön tarkistaakseen, ryhtyikö Kansaneläkelaitos elatustukilain 20 §:n mukaisesti viipymättä toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottotoimin. Perintäyksiköstä ei käsitykseni mukaan omatoimisesti ilmoitettu kantelijalle asian käsittelyvaiheita, mikä olisi ollut hyvän hallinnon vaatimusten mukaista.

Käsitykseni mukaan Helsingin vakuutuspiirin henkilöstöresursoinnin alimitoitus (pääasiassa vain yksi toimihenkilö hoitaa vaativan ulkomaanperinnän) ei ole hyväksyttävä syy asian käsittelyn viivästymiselle. Kansaneläkelaitoksen on järjestettävä toimintansa siten, että se pystyy kaikissa olosuhteissa käsittelemään hakemukset ilman aiheetonta viivästystä.

Helsingin vakuutuspiirin selvityksen mukaan se oli lisäämässä ulkomaan perinnän resurssia kevään 2011 aikana. Etelä-Suomen aluekeskuksen selvityksen mukaan ulkomaanperintää koskevaa ohjeistusta tulisi kehittää yhteistyössä eri viranomaisten kanssa, jotta perintä toteutuisi asiakkaan kannalta sujuvasti ja tehokkaasti.

Pyydän Kelaä ilmoittamaan minulle 30.9.2012 mennessä, onko ulkomaanperintää koskevaa Kelan ohjeistusta kehitetty ja miten. Edelleen pyydän Kelaä ilmoittamaan minulle samaan määräaikaan mennessä, mihin toimenpiteisiin Helsingin vakuutuspiiri ryhtyi lisätäkseen toimihenkilöiden määrää ulkomaan perinnässä.

Mitä tulee kantelijan kirjoitukseen siltä osin kuin hän kertoo perintäasiansa olevan Kelan toimihenkilön mukaan vähempiarvoinen kuin muut Kelan perintäasiat, totean vastauksena seuraavaa.

Kirjallisessa kantelumenettelyssä on mahdotonta saada tarkkaa kuvaa käydyn keskustelun kuluista ja sisällöstä. Laillisuusvalvonnassa onkin mahdollista ottaa kantaa asiaan vain siltä kannalta, onko viranhaltijan esiintyminen asiakirjoista välittyvän tiedon perusteella ollut hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla asiallista. Helsingin vakuutuspiirin antaman selvityksen mukaan kaikki perintätapaukset ovat Kelalle samanarvoisia ja siten kantelijalle ei ole voitu koskaan sanoa, että hänen asiansa olisi vähempiarvoinen kuin muiden asiat. Koska asiassa ei ole saatavissa muuta selvitystä, katson edellä todetun perusteella, että näyttöä väitteen tueksi ei ole.

Kelasta puhelimitse 12.6.2012 saadun tiedon mukaan elatusapuvelka vuosilta 2010–2011 on saatu perittyä elatusvelvolliselta loppuun. Perintäyksikkö tilitti kantelijalle elatusvelvolliselta saaduista varoista viimeksi 25.4.2012 yhteensä 3069,32 euroa. Kela jatkaa edelleen perintää.

4

TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen ja selvityspyynnön Kelan eläke- ja toimeentuloturvasosaston, Etelä-Suomen aluekeskuksen ja Helsingin vakuutuspiirin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen päätöksestäni.

Kela ilmoitti 26.9.2012, että Kelan eläke- ja toimeentuloturvasosaston toimesta on laadittu elatusapujen ulkomaan perintään ohjeistus ja prosessikuvaus. Nämä ovat olleet Helsingin vakuutuspiirin käytössä heinäkuusta 2011. Kela ja oikeusministeriö ovat pitäneet säännöllisiä kokouksia ulkomaan perintään liittyen.

Kelan Helsingin vakuutuspiiri on lisännyt toimihenkilöiden määrää ulkomaan perinnässä yhdestä henkilöstä neljään. Ulkomaan perinnän tilanne on tämän ansiosta parantunut vakuutuspiirissä huomattavasti. Kantelu ei antanut oikeusasiamiehelle aihetta enempään.