

24.6.2021

EOAK/6227/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **ELATUSVELVOLLISUUDEN LAIMINLYÖNTI JA TOIMEENTULOTUKITIETOJEN LUOVUTAMINEN ULKOPUOLISELLE HENKILÖLLE**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) neuvontaa, ohjeistusta ja menettelyä toimeentulotuen takaisinperintäasiassa.

Kantelija kertoi asuneensa erillään puolisosta 9.9.2017 lähtien välien rikkoutumisen takia.

Kantelijan mukaan elokuussa 2020, kolme vuotta sen jälkeen, kun puoliso muutti pois yhteisestä asunnosta, Kela kehotti syyskuun hakemukseen ilmoittamaan, miksi puoliso ei osallistu elatukseen.

Kantelija kertoi kysyneensä Kelasta menettelytapaneuvontaa, mm. pitääkö hänen laittaa avioerohakemus vireille. Kantelijan mukaan hänelle oli kerrottu, että riittää ilmoitus tai tieto avioerohakemuksen vireilläolosta. Kantelija viittasi myös Kelan sivuilla olevaan ohjeistukseen: "Kela katsoo aviopuolisot eronneiksi myös, jos he asuvat välien rikkoutumisen takia jatkuvasti erillään, eikä heillä ole yhteistä taloutta."

Kela oli kuitenkin kantelijan mukaan lähettänyt entiselle puolisolle kirjeen, jossa kertoi kantelijan hakeneen ja saaneen toimeentulotukea ja kysyneensä puolison elatusvastuun toteutumisesta. Kantelijan mukaan hänen tietosuojaansa oli loukattu.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Kela antoi selvityksen (liitteenä).

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Toimeentulotuen takaisinperintämenettely**

Toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä

laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa tai muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja otolastensa elatuksesta.

Avioliittolain 46 §:n 1 momentin mukaan kummankin puolison tulee kykynsä mukaan ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja puolisojen elatukseen. Puolisoiden elatus käsittää puolisojen yhteisten sekä kummankin henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen.

Toimeentulotuesta annetun lain 19 §:n sisältämän takaisinperintäkiellon mukaan toimeentulotukea ei saa periä takaisin, ellei toimeentulotukilaissa toisin säädetä.

Toimeentulotukilain 20 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan päättäessään toimeentulotuen myöntämisestä viranomainen (Kela tai kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin) voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin tuen saajan elatusvelvolliselta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Säännöksen tarkoittama ”tahallisuus” puuttuu silloin, kun elatusvelvollisella ei ole mahdollisuuksia oman puutteellisen toimeentulokyvyn johdosta huolehtia huollettavansa elatuksesta.

Mainitun lain 22 §:n 1 momentin mukaan takaisinperinnästä päättää viranomaisen hakemuksesta hallinto-oikeus. Saman pykälän 2 momentin mukaan hakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys toimeentulotuen myöntämisen syistä sekä korvausvelvollisesta ja tämän edellytyksistä korvauksen suorittamiseen.

Aviopuoliso on siis toimeentulotuesta annetun lain mukaan velvollinen pitämään huolta puolisonsa elatuksesta siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa säädetään. Avioliittolain mukainen elatusvelvollisuus jatkuu avioliiton kestoajan riippumatta siitä, asuvatko puoliset yhdessä vai erillään tai onko avioero pantu vireille.

Takaisinperintä ei saa vaarantaa henkilön omaa kykyä vastata omasta elatuksestaan tai mahdollisesti uusperheensä elatuksesta. Toimeentulotuen takaisinperinnän edellytykset on aina siten arvioitava siten kuin lain 21 §:ssä on säädetty. Viranomaisen onkin harkittava toimeentulotukea perittäessä po. kohdan perusteella, missä laajuudessa toimeentulotuki voidaan elatusvelvolliselta periä.

Viranomaisella on edellä sanotun johdosta harkitessaan takaisinperinnän edellytyksiä velvollisuus selvittää korvausvelvollisen olosuhteita ja hänen varallisuusolojaan. Tässä tarkoituksessa joutuu viranomainen luovuttamaan aviopuolisolle välttämättömissä määrin toimeentulotuen hakijaa koskevia toimeentulotukihakemukseen liittyviä salassa pidettäviä tietoja.

### 3.2 Kelan selvitys

Kelan selvityksen mukaan kantelijalle on 28.7.2020 annetulla perustoimeentulotuen päätöksellä kerrottu toimeentulotuen viimesijaisuudesta ja ilmoitettu, että mikäli kantelija hakee perustoimeentulotuelle jatkoa, tulee hänen toimittaa selvitys puolison elatuskyvystä sekä selvitykset

siitä, osallistuuko puoliso kantelijan toimeentulon järjestämiseen. Mikäli puoliso ei osallistu kantelijan toimeentulon järjestämiseen, tulee selvittää, mikä on syy tilanteeseen.

Kantelija on hakenut perustoimeentulotukea 13.8.2020 ajalle 1.9.-30.9.2020. Hakemuksessa kantelija on ilmoittanut asuvansa erillään puolisostaan 1.9.2017 alkaen. Kantelija on kirjannut hakemuksen lisätietokohtaan, että hän on eronnut puolisostaan kolme vuotta sitten. Kantelija on kertonut olevansa toimeentulotukiasiakas ja että hänellä ei ole varoja maksaa satojen eurojen avioeroa. Kantelija on toimittanut 13.8.2020 hakemuksensa liitteeksi myös erillisen kirjallisen selvityksen, jossa kantelija on kertonut, että hänellä ei ole tietoa aviopuolisonsa tuloista. Kantelija ei ole kertomansa mukaan ollut eron jälkeen tekemisissä puolisonsa kanssa eikä siten ole koskaan pyytänyt tai saanut häneltä rahaa. Kantelija on ollut 13.8.2020 puhelimitse yhteydessä Kelaan. Kantelija on kertonut, ettei ole voinut hakea avioeroa taloudellisista syistä, sillä avioeron hakeminen on kallista. Kantelija on 17.8.2020 täydentänyt edelleen hakemustaan kirjallisella lisäselvityksellä kertoen, että hän on jättänyt avioerohakemuksen Pohjois-Karjalan käräjäoikeudelle.

Kantelijalle on annettu 18.8.2020 myönteinen perustoimeentulotukipäätös ajalle 1.9.-30.9.2020. Päätöksessä on kerrottu, että myönnetty perustoimeentulotuki ajalta 1.9.-30.9.2020 voidaan periä takaisin aviopuolisolta. Perustoimeentulotuki voidaan päätöksen mukaan periä takaisin tuensaajan elatusvelvolliselta, jos tämä on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Päätöksessä on ilmoitettu, että Kela epäilee, että aviopuoliso laiminlyö elatusvelvollisuutensa ja tämän vuoksi häntä tullaan kuulemaan asiasta. Lopullisesti perinnästä kuitenkin päättää hallinto-oikeus.

Kantelijan aviopuolisolle on lähetetty elatusvelvollisen kuulemiskirje 19.8.2020. Kuulemiskirjeessä on ilmoitettu, että kantelija on hakenut perustoimeentulotukea ajalle 1.9.-30.9.2020. Kantelijan hakemuksen ratkaisemiseksi aviopuolisoa on pyydetty selvittämään, osallistuuko hän kantelijan toimeentulon järjestämiseen. Mikäli puoliso ei tähän osallistu, on häntä pyydetty selvittämään tähän syyt. Lisäksi on pyydetty selvittämään minkä verran puolisollla on elatuskykyä ja millä summalla hän voisi osallistua kantelijan elatukseen. Kuulemiskirjeessä on kerrottu, että Kela harkitsee maksetun toimeentulotuen takaisinperintää puolisollla, koska tämä on kantelijaan nähden ensisijaisessa elatusvastuussa.

### 3.3 Arviointi

Kuten olen edellä todennut, toimeentulotukilain pääsääntö on se, ettei myönnettyä toimeentulotukea periä takaisin. Toimeentulotukilaki antaa kuitenkin mahdollisuuden takaisinperintään laissa määritellyissä tilanteissa. Sinänsä Kela on toiminut asiassa toimeentulotukilain mahdollistamalla tavalla. Tämän takia minulla ei ole syytä epäillä, että asiassa olisi toimittu lainvastaisesti.

Totean kuitenkin seuraavan. Kun kysymys on elatusvelvollisuuden laiminlyönnistä, edellyttää takaisinperintä aviopuolisolta "tahallisuutta".

Kela on viitannut selvityksessään kantelijalle tehtyyn päätökseen, jossa oli selvityksen mukaan ”epäily” elatusvelvollisuuden tahallista laiminlyöntiä. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, mihin tällainen epäily perustui ja miksei kantelijan esittämää selvitystä pidetty riittävänä. Saamastani selvityksestä ilmenee, että kantelija oli asunut erillään avio- puolisostaan välirikon takia vuodesta 2017 lähtien ja kertonut, ettei hänellä ole tietoa entisen elämäkumppaninsa (varallisuus)olosuhteista.

Totean, että tällaisen perustelun esittäminen on välttämätöntä, koska takaisinperintää harkittaessa on ennen päätöksentekoa kuultava sitä henkilöä, johon takaisinperintäkin kohdistuu. Kuulemisen yhteydessä joudutaan luovuttamaan tuen hakijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tämän takia on tarkkaan harkittava, ryhdytäänkö asiassa ylipäättään takaisinperintämenettelyyn varsinkin, jos puolisoiden olosuhteet osoittavat erillään asumisen ja yhteistalouden katkeamisen ajallisen keston ja sen vakiintumisen.

Kantelija on arvostellut Kelaa myös puutteellisesta ja ristiriitaisesta neuvonnasta ja viitannut kirjoituksessaan Kelan toimihenkilön ohjaukseen ja Kelan verkkosivuilla olleeseen tietoon.

Kela ei ole selvityksessään ottanut kantaa kantelijan tähän arvosteluun. Kela on vain viitannut etuusohjeistukseensa, joka sinänsä on mielestäni asianmukainen.

Totean viranomaiselle kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta seuraavan.

Hallintolain 8 §:n neuvontavelvoitteen mukaisesti viranomaisen on neuvottava asiakasta menettelytapakysymyksissä. Menettelyneuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen viranomaisen käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja käsittelyn käytännön vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä siten oikaisemaan.

Viranomaisen vastaa hallintolain 6 §:n sisältämän luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti siitä, että sen antamat neuvot ja ohjeet ovat viranomaisen hallinnonalalla oikeita. Asiakkaalla on myös oikeus luottaa viranomaisen antamaan selvitykseen ja muihin tietoihin, esimerkiksi asiakkaille tarkoitetuilla viranomaisen ylläpitämillä verkkosivuilla. Puutteellinen neuvonta tai palvelujärjestelmien harhaanjohtava tai virheellinen kuvaus ei saa koskaan aiheuttaa asiakkaalle hänen oikeuksiensa menetyksiä.

Korostan, että viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen verkkosivuilla annettava neuvonta vastaa sisällöltään myös viranomaisen muuta ohjeistusta. Erityisen tärkeää tämä on varsinkin silloin, kun tuen hakeminen tapahtuu pääsääntöisesti sähköisesti. Tällöin ohjeistuksen sisällöllisen oikeellisuuden ja virheettömyyden sekä ymmärrettävyyden vaatimukset entisestään korostuvat.

#### 4 TOIMENPITEET

Kirjoitus ei anna minulle aihetta muuhun, kuin että kiinnitän Kelan huomiota takaisinperinnästä ja neuvontavelvollisuudesta edellä kohdassa 3.3 toteamaani.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle.