

Asia: VN/238/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Elatustukilaki

Ovatko elatustukilain 11–12 §:t perusteluineen selkeät?

Onko elatustukilain 13 a §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Onko elatustukilain 34 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Onko elatustukilain 36 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Laki lapsen elatuksesta

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 8 d §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 13 a §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 13 b §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 17 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan elatusavun suuruus määritellään lapsen yksilöllisen elatuksen tarpeen perusteella, mutta vanhemmat vastaavat lapsensa elatuksesta kykynsä mukaan. Hallituksen esitykseen liittyvän palautteen ohella palautetta toivotaan myös kysymykseen siitä, tulisiko säätää vanhempien vahvemmassa velvoitteesta arvioida lapsen elatuksen tarvetta ja omaa elatuskykyään säännöllisesti, sekä, tähän liittyen, vanhemman velvollisuudesta ryhtyä toimiin elatusavun määrän tarkistamiseksi, jos tarve tarkistamiseen ilmenee. Jos kyllä, niin miten asiasta tulisi säätää?

Tulotietojärjestelmästä annettu laki

Onko tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne esityksen vaikutusarvioinneista.

--

Onko teillä täydennettävää esityksen nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin?

-

Muut kommenttinne koskien esitystä.

Elatustuen tarkoituksena on turvata lapsen elatus, jos elatusvelvollinen vanhempi ei joko kokonaan tai osittain kykene alaikäisen lapsen elatuksesta huolehtimaan. Tietosuoja-valtuutettu toteaa olevan tärkeää varmistaa, että lapsi saa elatuksen viime kädessä Kansaneläkelaitoksen maksaman elatustuen muodossa, mikäli lapsen toinen vanhempi ei kykene maksamaan vahvistettua elatusapua puutteellisen elatuskyvyn tai maksuhaluttomuuden vuoksi. Tärkeää on myös estää mahdolliset väärinkäytökset elatustuen käytössä. Väärinkäytösten ehkäisyssä tulee kuitenkin huomioida, että henkilötietoja käsitellään lainmukaisesti ja valitaan käytettävissä olevista vaihtoehdoista henkilötietojen käsittelyyn ne tavat, jotka henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely mahdollistaa.

Muutettaessa sääntelyä, joka koskee henkilötietojen käsittelyä, tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate. Lausuttavana olevan hallituksen esityksen luonnoksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tekemien havaintojen perusteella on löydettävissä tapauksia, joissa elatusvelvollisen vahvistettu puutteellinen elatuskyky onnistiriidassa sen tiedon kanssa, mitä Kansaneläkelaitoksella muiden tukien toimeenpanosta saatavien tietojen perusteella on elatusvelvollisesta.

Elatusavun toimeenpanossa Kansaneläkelaitos on havainnut myös tilanteita, joissa vahvistettu elatusapu näyttäisi olevan sovittu liian korkeaksi elatusvelvollisen olosuhteisiin nähden. Tämä johtaa siihen, että elatusvelvollinen hakee elatusavun maksuvapautuksia Kansaneläkelaitokselta. Näiden maksuvapautushakemusten käsittelystä aiheutuu kustannuksia, jotka olisi vältettävissä, mikäli vahvistettu elatusapu ei olisi liian korkea elatusvelvollisen elatuskykyyn nähden.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että Kansaneläkelaitos voisi käyttää eri yhteyksistä saamiaan elatusvelvollisen taloudellista tilannetta kuvaavia tietoja siten, että se voisi näiden tietojen perusteella ilmoittaa havaintonsa mahdollisista elatustukeen liittyvistä muutostarpeista hyvinvointialueelle. Tämä mahdollistaisi säästöjen aikaan saamisen elatustuen maksuissa. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on tuotu esille laskennalliset säästöt nyt muutosten vaikutuksista elatustuen maksamiseen.

Toisaalta luonnoksessa on todettu, että nykysääntely ei mahdollista edes karkealla tulo- ja verotustietojen tasolla Kansaneläkelaitoksen taholta arvion tekemistä siitä, vastaako elatussopimus tai tuomioistuimen elatustuomio elatusvelvollisen taloudellisia olosuhteita. Mahdollisilla muutoksilla elatussopimukseen olisi kuitenkin mahdollista vähentää elatustuen maksamisesta johtuvia kustannuksia. Kansaneläkelaitos ei lausuttavana olevan luonnoksen mukaan voisi itse ryhtyä toimiin elatusavun oikeellisuuden tutkimiseksi ja muuttamiseksi. Ehdotetun lainsäädäntömuutoksen perusteella Kansaneläkelaitos voisi ainoastaan toimittaa hyvinvointialueelle tiedon siitä, että Kansaneläkelaitos katsoo aiheelliseksi elatussopimuksen kohtuullisuuden tarkastamisen.

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että mikäli Kansaneläkelaitokselle säädetään oikeus oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen elatuskyvyn uudel-

leen arviointia varten hyvinvointialueelle, Kansaneläkelaitos käytännössä tekee myös ensiarvion siitä, että elatussopimus ei sen käsityksen

mukaan näyttäisi ottavan huomioon syntyneitä elatuskyvyn muutoksia alkuperäisen elatussopimuksen tekemisen jälkeen. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on sivulla 33 kuitenkin todettu, että elatusavun vahvistaminen sekä elatuskanteen nostaminen katsottiin perustelluksi pysyttää hyvinvointialueilla, joilla on paras osaaminen sekä kokemus elatusavun arviointiin ja siihen liittyviin mahdollisiin jatkotoimiin.

Tietosuojavaltuutettu toteaa myös, että aiemmin vahvistetun elatusavun määrää voidaan elatuslain 5 luvun 11 §:n mukaisesti myöhemmin muut-

taa, mikäli niissä olosuhteissa, jotka 1-3 §:n mukaan on otettava huomioon elatusapua vahvistettaessa, on tapahtunut niin olennaisia muutok-

sia, että elatusavun muuttamista on sekä lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman olot huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena.

Kansaneläkelaitoksen lienee vaikeaa pelkkien tiedonsaantioikeuden nojalla saatujen tulotietojen ja sillä muutoin käytettävissä olevien taloudel-

lista tilannetta kuvaavien tietojen perusteella tehdä päätelmiä siitä, onko alkuperäinen elatusapusopimus ollut jo alun perin kohtuuton tai onko

olosuhteissa kokonaisuutena tarkastellen tapahtunut olennaisia muutoksia.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi kuitenkin esitetään, että Kansaneläkelaitoksen tulisi oma-aloitteisesti toimittaa tietoja elatusvelvolli-

sesta hyvinvointialueelle, mikäli Kansaneläkelaitos arvioi elatussopimuksessa olevan muutostarpeita.

Elatustukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella saavia lapsia oli lausuttavana olevan luonnoksen mukaan vuoden 2021 lopussa 37 030

kappaletta. Ennakolta Kansaneläkelaitos arvioi, että näistä noin 6 000 elatustukea voitaisiin seuloa tarkempaan käsittelyyn. Edelleen näistä

1 000 elatustukiasiaa Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan voitaisiin toimittaa hyvinvointialueelle suoritettavaa tarkempaa arviointia varten,

mikä voisi johtaa elatustuen lopettamiseen tai sen määrän pienentämiseen.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei käy tarkemmin ilmi, kuinka monen elatusapusopimuksen näistä 1 000 kappaleesta ennakoitaisiin tosi-

asiassa tulevan muutettavaksi hyvinvointialueen tekemän arvion jälkeen. Kun otetaan huomioon elatusavun muuttamisen edellytyksistä

säädetty sekä se, että Kansaneläkelaitos ei voi pelkästään elatusvelvollisen tulotietojen perusteella riittävästi arvioida elatusapusopimuksen

kohtuullisuutta, todellinen tarve elatussopimusten päivitykselle lienee alle 1000 kappaletta. Moninkertainen määrä elatusapusopimuksia kui-

tenkin ensin seulottaisiin Kansaneläkelaitoksen sisällä ja tämän jälkeen tiedot lähetettäisiin oma-aloitteisesti hyvinvointialueelle tarkempaa tut-

kintaa ja arviointia varten.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että säädettäessä henkilötietojen käsittelystä tulisi ottaa huomioon myös suhteellisuusperiaate. Henkilötietojen

käsittelyn laajuus tulisi suhteuttaa käsitellyllä saataviin hyötyihin nähden. Mitä suuremman henkilökunnan tietoja käsitellään, sitä suuremmat

pitäisi olla myös tavoitellut ja saatavissa olevat hyödyt tästä käsittelystä. Elatustukea puutteellisen elatuskyvyn vuoksi saavia on kymmeniä tu-

hansia lapsia vuosittain. Lausuttavana olevan luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan näyttäisi siltä, että näistä kymmenistä tuhansista

elatussopimuksista alle tuhanteen kappaleeseen olisi mahdollista saada tavoiteltuja muutoksia Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteisen tiedonanto-oikeuden avulla. Arvioita ei myöskään ole siitä, kuinka moni näistä Kansaneläkelaitoksen tekemistä oma-aloitteisista yhteydenotoista ja tietojen luovutuksista tosi-

asiassa johtaisi elatussopimuksen muuttamiseen hyvinvointialueella niiden käytettävissä olevilla resursseilla lasten elatusasioissa. Erityisesti

siihen on ollut hyvinvointialueella korkealla kynnyksellä, että se olisi lähtenyt hakemaan elatusavun pienentämistä oikeusteitse.

Elatussopimuksen ajallinen kesto

STM on ohjeistanut hyvinvointialueita elatusavun vahvistamisessa tilanteissa, joissa syntyy edellytykset hakea elatustukea Kansaneläkelaitokselta elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn perusteella (VN/31429/2024). Ohjausasiakirjan sivulla 3 on todettu, että sopimuksen keston tulee kiinnittää erityistä huomiota tilanteissa, joissa elatusapua ei ole vahvistettu maksettavaksi lainkaan tai elatusavun määrä on vahvistettu elatustuen täyttää määrää pienemmäksi elatusvelvollisen puutteelliseksi todetun maksukyvyyn takia. STM:n ohjeistuksen mukaan, jos elatusvelvollisen puutteelliseksi todetun elatuskyvyn ei voida luotettavasti katsoa olevan pysyvää, tulee nk. nollasopimus tai täysimääräisen elatustuen määrän alittava elatusapu

vahvistaa vain määrääjäksi. Sopimus on syytä vahvistaa määrääjäksi myös niissä tilanteissa, joissa elatusvelvollisella vanhemmalla on käytössä poste restante -osoite.

Suositus määräaikaisen sopimuksen enimmäiskestosta on yksi vuosi. Tätä lyhyempiä tai pidempiä sopimuksia voidaan tehdä, jos siihen kat-

sotaan olevan painavat perusteet. Lausuttavana olevan hallituksen esityksen luonnoksen mukaan (s. 28) edellä mainitun STM:n ohjeen antamisen jälkeen Kansaneläkelaitoksen tietoon tulleiden tapausten perusteella sellaisten pitkäkestoisiksi vahvistettujen elatussopimusten määrä, joiden nojalla elatustukea puutteellisen elatuskyvyn johdosta olisi tarpeen maksaa useita vuosia, on laskenut.

Tietosuojavalvottu toteaa, että luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan STM:n ohjeistus on jo itsessään vaikuttanut siten, että puutteellisen elatuskyvyn perusteella vahvistetut sopimukset ovat ajallisesti rajattuja, minkä jälkeen osapuolten kyky osallistua lapsen elatukseen tulee uudelleen arvioitavaksi. Ennen kuin Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteisesta tiedonanto-oikeudesta hyvinvointialueille säädetään, tulisi myös selvittää sitä, kuinka suuri osa elatussopimuksista de facto on selkaisia, joissa ei jo nykyisin määrääjain tulisi tarkasteltavaksi mahdolliset muutokset vanhempien elatuskyvyssä.

Poste restante ja jakeluosoitetiedot

Lausuttavana olevan luonnoksen mukaan Kansaneläkelaitokselle säädettäisiin lisäksi tiedonsaantioikeus alaikäisen lapsen vanhempien postiosoitetietoihin postilain mukaiselta yleispalvelun tarjoajalta elatustuen väärinkäytöstilanteiden ehkäisemiseksi.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on nostettu esille mahdollisuus, että toisen vanhemman väestötietojärjestelmän mukainen osoite on

merkitty ns. poste restanteksi, vaikka tosiasiassa voidaan olettaa elatusvelvollisen asuvan alaikäisen lapsen kanssa samassa osoitteessa. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tuodaan esille, että Kansaneläkelaitoksen on välttämätöntä saada tietoa elatustuen myöntämistä varten sekä väärinkäytösten selvittämiseksi siitä, asuuko elatusvelvollinen tosiasiassa elatukseen oikeutetun lapsen kanssa. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole käyty läpi sitä, riittääkö pelkkä jakeluosoitetieto todennukseksi siitä, elatusvelvollinen asuu samassa osoitteessa elatuksen saajan kanssa.

Tietosuoja-valtuutettu toteaa myös, että välttämättömyyttä jakeluosoitetiedon saamista harkittaessa tulee myös ottaa huomioon, että Kansan-

eläkelaitos ei voi itse ryhtyä hakemaan muutosta voimassaolevaan elatussopimuksen kanneteitse siinäkin tapauksessa, jos Kansaneläkelai-

tos saa tietää elatusvelvollisen postin jakeluosoitteen olevan myös lapsen kotiosoite.

Tietosuoja-valtuutettu myös viittaa STM:n joulukuussa 2024 antamaan ohjeistukseen, jonka mukaan elatusapusopimus tulee tehdä määräaikaiseksi tapauksissa, joissa elatusvelvollisen elatuskykyä ei katsota riittäväksi elatusavun tai sen osan maksamiseksi. Poste restante osoitteen tulisi ohjeistuksen mukaan antaa hyvinvointialueelle tehtäväksi arvioida vanhempien elatuskykyä uudelleen vuoden päästä alkuperäisen sopimuksen laatimisesta.

Ylisuuret elatusmaksut ja maksuvapavapautushakemukset

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi sivulla 27 on todettu, että Kansaneläkelaitos vastaanottaa noin 1700 maksuvapautushakemusta elatusapusaataavista kuukausittain. Tietosuoja-valtuutettu toteaa, että vuodessa tämä tekisi yhteensä 20 400 maksuvapautushakemusta. Luonnoksessa hallituksen esityksessä sivulla 28 on lähdetty siitä, että Kansaneläkelaitos tulisi lakiuudistuksen jälkeen tekemään maksuvapautustilanteiden vuoksi noin 200-300 ilmoitusta vuosittain hyvinvointialueille elatuskyvyn tarkistamisesta. Vaikutustenarvioinnissa on todettu, että ilmoitus liian suuresta elatusavusta hyvinvointialueelle ei välttämättä tulisi kaikissa tapauksissa johtamaan elatusapusopimuksen päivittämiseen.

Ennen kuin maksuvapautus voidaan myöntää, hakijan tulee täyttää myös edellytykset vapautuksen saamiselle. Maksukyvyttömyys ei saa johtua elatusvelvollisen omasta toiminnasta, minkä lisäksi elatusvelvollinen voi ansainta enintään 1338,86 euroa kuussa bruttona. Tätä tulora-

jaa korotetaan, jos elatusvelvollisella on muita lapsia, joiden elatuksesta hän huolehtii.

Tietosuoja-valtuutettu toteaa, että maksuvapautuksen saamiseksi asetettu tuloraja on alhainen. Yksin asuvan elatusvelvollisen huomioon

otettavat yleiset elinkustannukset ovat 728 euroa kuukaudessa (Elatus-apulaskuri, eKollega). Kun bruttotuloista 1338,86 euroa vähennetään

vanhemman yleiset elinkustannukset 728 euroa, on aiheellista olettaa, että otettaessa huomioon myös muut elatusapulaskelmassa hyväksytyt

menot, ei elatusvelvollisella useinkaan käytännössä ole enää elatuskykyä.

Tietosuoja-valtuutettu toteaa luonnoksessa esitettyyn, että voi olla olemassa tilanteita, joissa elatusvelvollinen on alun perin voinut sitoutua liian suureen suhteessa omaan elatuskykyynsä. Lähtökohtana elatusapua sovittaessa on kuitenkin vanhempien sopimusvapaus järjestää lapsen elatus parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan lapsen etu ja oikeus elatukseen tulee sopimusta tehdessä turvattua. Elatusavun määrää arvioitaessa tulee myös ottaa huomioon oikeusministeriön elatusavun suuruuden arvioimiseksi antaman ohjeen (2007/2) mukaisesti myös muita kuin puhtaasti tuloihin perustuvia seikkoja.

Tietosuoja-valtuutettu toteaa, että kun otetaan huomioon, että maksuvapautuksen saamiseksi käytettävissä oleva tulon määrä on euromääräi-

sesti alhainen sekä se, että lapsen elatusmaksu ei aina voi perustua puhtaasti matemaattiseen laskennan lopputulokseen, ei vaikuta perus-

tellulta, että Kansaneläkelaitos luovuttaa tietoja elatusvelvollisen maksuvapautuksen hakemisesta hyvinvointialueelle.

Rehtonen Terhi

Tietosuoja-valtuutetun toimisto - Tietosuoja-valtuutettu Anu Talus