

Elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietintö



Sosiaali- ja
terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön
RAPORTEJA JA MUISTIOITA | 2025:23

Elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietintö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö
CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-5678-0
ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietintö

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:23			
Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Yhteisötekijä	Elatustukijärjestelmän uudistamista valmisteleva työryhmä		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	98
Tiivistelmä			
Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 6.9.2024 työryhmän, jonka tavoitteena oli tehdä ehdotuksia elatustukijärjestelmän uudistamiseksi. Ehdotusten tuli vastata pääministeri Petteri Orpon hallituksen keväällä 2024 julkaiseman julkisen talouden suunnitelman kirjaukseen ja säästötavoitteeseen sekä vahvistaa elatusavun ensisijaista asemaa lapsen elatuksen turvaajana. Työryhmän tehtävänä oli valmistella mietintö sekä luonnos hallituksen esitykseksi elatustukilakiin sekä siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista. Elatustukimenoihin vuodelle 2025 asetetun säästötavoitteen saavuttamiseksi työryhmä valmisteli täydennyksiä lapsen elatusavun vahvistamista koskevaan ohjeistukseen. Toimeksiannon mukainen luonnos hallituksen esitykseksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta valmisteltiin osana työryhmätyötä. Elatusjärjestelmän nykytilaa on mietinnössä kuvattu ja arvioitu laajasti. Mietinnön lopussa työryhmä esittää useita suosituksia elatusjärjestelmän jatkokehittämiseksi. Elatustuen toimeenpanossa havaittujen haasteiden taustalla on elatusavun määräytymiseen, elatusavusta sopimiseen sekä lapsen elatusta koskevaan päätöksentekoon liittyviä kehittämistarpeita, joiden ratkaiseminen edellyttää laajempaa lainsäädännön sekä palvelu- ja päätöksentekojärjestelmän uudistamista.			
Asiasanat	elatustuki, elatusapu, elatusvelvollisuus, sosiaaliturva, sosiaaliturvauudistus		
ISBN PDF	978-952-00-5678-0	ISSN PDF	2242-0037
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5678-0		

Slutbetänkande av arbetsgruppen för reformen av systemet för underhållsstöd

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2025:23

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Utarbetad av Arbetsgruppen för reformen av systemet för underhållsstöd

Språk Finska

Sidantal

98

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 6 september 2024 en arbetsgrupp med uppgift att lägga fram förslag till reform av systemet för underhållsstöd. Förslagen skulle motsvara skrivelsen och besparingsmålet i den plan för de offentliga finanserna som statsminister Petteri Orpos regering lade fram våren 2024 och stärka underhållsstödets primära ställning som ett stöd som tryggar barnets försörjning. Arbetsgruppens uppgift var att utarbeta ett betänkande och ett utkast till regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om underhållsstöd och annan lagstiftning som har nära samband med den.

Arbetsgruppen beredde också en komplettering av anvisningen om fastställande av underhållsbidrag till barn med syftet att uppfylla det besparingsmål som fastställts för 2025. Ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om underhållsstöd, lagen om underhåll för barn och lagen om inkomstdatasystemet i enlighet med uppdraget bereddes som en del av arbetsgruppens arbete.

Betänkandet innehåller en ingående beskrivning och bedömning av nuläget för systemet för underhållsstöd. I slutet av betänkandet lägger arbetsgruppen fram flera rekommendationer för vidareutveckling av systemet. De utmaningar som observerats i fråga om verkställigheten av underhållsstöd är en följd av utvecklingsbehov som hänför sig till fastställande av underhållsbidrag, avtal om underhållsbidrag samt beslut som gäller underhåll för barn. För att dessa ska kunna lösas behövs det en mer omfattande reform av lagstiftningen samt service- och beslutssystemet.

Nyckelord underhållsstöd, underhållsbidrag, underhållsskyldighet, social trygghet, reform av den sociala tryggheten

ISBN PDF 978-952-00-5678-0

ISSN PDF

2242-0037

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5678-0>

Final report of the working group preparing a reform of the child maintenance allowance system

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2025:23

Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Group author	Working group preparing a reform of the child maintenance allowance system		
Language	Finnish	Pages	98

Abstract

The Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group on 6 September 2024 to make proposals for reforming the child maintenance allowance system. The proposals were to be based on the spring 2024 General Government Fiscal Plan of Prime Minister Petteri Orpo's Government and the savings target set out in the plan, and to strengthen the role of child support as the primary means of securing the maintenance of a child. The working group was tasked with preparing a report and a draft government proposal on amendments to the Act on Child Maintenance Allowance and to closely related legislation.

To achieve the savings target set for child maintenance allowance expenditure for 2025, the working group prepared amendments to the guidelines concerning the confirmation of child support. In accordance with the assignment, a draft government proposal for amending the Act on Child Maintenance Allowance, the Child Maintenance Act and the Act on the Income Information System was prepared as part of the work carried out in the working group.

The report describes and assesses the current state of the child maintenance system extensively. The working group proposes a number of recommendations for further developing the child maintenance system, which are given at the end of the report. Underlying the challenges identified in the enforcement of child maintenance allowance are development needs related to the determination of child support, agreements on child support and decision-making on child maintenance. Solving these needs requires that legislation and the service and decision-making system be reformed more extensively.

Keywords Child maintenance allowance, child support, maintenance liability, social security, social security reform

ISBN PDF	978-952-00-5678-0	ISSN PDF	2242-0037
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5678-0>

Sisältö

1	Elatustukijärjestelmän uudistamista valmisteleva työryhmä	8
1.1	Tausta	8
1.2	Työryhmän tehtävä, jäsenet ja kokoontuminen	10
2	Nykytilan kuvaus	14
2.1	Elatusjärjestelmästä ja sen säädöspohjasta	14
2.1.1	Lapsen oikeus elatukseen ja välttämättömään toimeentuloon perus- ja ihmisoikeussopimuksissa	14
2.1.2	Elatustukijärjestelmä	16
2.1.3	Elatusapujärjestelmä	22
2.1.4	Elatusjärjestelmän kannalta keskeinen muu viranomaistoiminta ja lainsäädäntö	28
2.1.5	Sääntely kansainvälisissä ja EU-tilanteissa	35
2.2	Elatustuki ja elatusapu tilastoissa ja tutkimuksessa	37
2.2.1	Vahvistetut elatusapusopimukset	37
2.2.2	Elatustuen saajat ja elatustukimenot	40
2.2.3	Elatusvelvolliset	42
2.2.4	Kelan maksama työttömyysturva ja perustoimeentulotuki elatustuen saajien ja elatusvelvollisten näkökulmasta	44
2.2.5	Perustoimeentulotuki ilman elatustukea ja/tai elatusapua	45
2.2.6	Elatusavun perintä	48
2.3	Elatusasiat tuomioistuimissa	51
2.3.1	Elatusvelvollisuus ja asian vireilletulo	51
2.3.2	Lapsen elatusapua koskevien riita-asioden määrä	52
2.3.3	Elatusvaatimuksen tiedoksianto ja yksipuolinen tuomio	53
2.3.4	Elatusasian käsittely oikeudenkäynnissä	55
2.3.5	Käräjäoikeuden asiaratkaisut elatusta koskevissa asioissa	56
2.3.6	Elatusavusta sopiminen oikeudessa	58
2.3.7	Puutteellisen elatuskyvyn vahvistaminen ja kolmannen suoja	59
2.3.8	Tuomioistuinsovittelevuus	60
3	Kansainvälistä vertailua	62
3.1	Elatusapu ja elatustuki Ruotsissa	63
3.2	Elatusapu Tanskassa	67
3.3	Elatusapu ja elatustuki Norjassa	68

4	Nykytilan arviointi	69
4.1	Lainsäädännön puutteet elatusavun määrittämiseksi	70
4.2	Elatusjärjestelmän joustamattomuus muutostilanteissa	72
4.3	Lapsen oikeus elatukseen, jos vanhemmat eivät pääse sopimukseen	74
4.4	Sijoitettuna olevan lapsen oikeus elatukseen ja itsenäistymisvarojen kertyminen	77
4.5	Lapsen oikeus elatukseen, jos vanhempaa ei tavoiteta	78
4.6	Lapsen elatus vuoroasumistilanteissa	79
4.7	Tunnistettujen kehittämistarpeiden suhde hallituksen muihin toimiin	83
5	Hallituksen esitysluonnos elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta	87
5.1	Keskeiset ehdotukset	88
6	Työryhmän ehdotukset elatustukijärjestelmän jatkokehittämiseksi	90
	Liite 1 Ohjauskirje hyvinvointialueille: Elatusavun vahvistaminen tilanteissa, joissa syntyy edellytykset hakea elatustukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella	95

1 Elatustukijärjestelmän uudistamista valmisteleva työryhmä

1.1 Tausta

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975, jäljempänä elatuslaki) mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Tämän lapsen oikeuden tulisi toteutua ensisijaisesti vanhemman elatusvastuun kautta.

Elatusapu on rahasumma, jonka vanhempi maksaa määräajoin osallistuakseen lapsensa elatuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Vanhempi voidaan velvoittaa suorittamaan lapselle elatusapua, jos hän ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta, lapsi ei pysyvästi asu hänen luonaan, tai lapsi asuu vuorotellen hänen ja toisen vanhempansa tai muun huoltajansa luona.

Elatusavun suuruuden laskeminen perustuu lapsen yksilölliseen elatuksen tarpeeseen. Vanhemmat kuitenkin vastaavat lapsensa elatuksesta kykynsä mukaan. Lapsen elatuksen tarpeen ja vanhempien elatuskyvyn mukainen elatusapu vahvistetaan joko hyvinvointialueen vahvistamalla vanhempien välisellä sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä. Lapsen oikeus saada elatusta vanhemmiltaan päättyy, kun hän täyttää kahdeksantoista vuotta.

Vanhemmat voivat sopia lapsen elatuksesta myös keskenään. Näissä tilanteissa sopimus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen.

Elatustukilain (580/2008) mukainen elatustuki täydentää lapsen elatuksen suojaa tilanteissa, joissa lapsi ei saa elatusta molemmilta vanhemmiltaan. Elatustuen toimeenpanee Kansaneläkelaitos (Kela). Elatustuen saamiseksi on Kelaan toimitettava edellä mainittu viranomaisen vahvistama, täytäntöönpanokelpoinen elatusapuso-pimus tai -tuomio. Poikkeuksen muodostavat ne tilanteet, joissa lapselle ei ole vahvistettu toista (elatusvelvollista) vanhempaa. Tässä mietinnössä tarkastelu on rajattu niihin tilanteisiin, joissa lapselle on vahvistettu kaksi vanhempaa.

Elatusvelvollisella tarkoitetaan elatustukilaissa lapsen vanhempaa, joka on velvoitettu maksamaan lapselle elatusapua. Lapselle maksetaan elatustukea esimerkiksi silloin, kun elatusapua ei ole vahvistettu maksettavaksi lainkaan elatusvelvollisen vanhemman puutteelliseksi todetun elatuskyvyn takia. Elatustukea maksetaan

myös tilanteissa, joissa elatusavun määrä on elatusvelvollisen vanhemman puutteelliseksi todetun elatuskyvyn takia vahvistettu elatustuen täyttä rahamäärää pienemmäksi. Oikeusministeriön julkaiseman elatusapuohjeen¹ mukaan elatusvelvollisen vanhemman puutteellisen elatuskyvyn arvioinnissa verrataan ohjeen mukaisesti laskettua elatuskykyä täysimääräisen elatustuen määrään. Jos elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky on täysimääräisen elatustuen rahamäärää pienempi, katsotaan elatuskyvyn olevan niin sanotusti puutteellinen, mistä tulee tehdä merkintä sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen.

Elatustukilaki antaa oikeuden julkisista varoista maksettavaan elatustukeen myös muun muassa silloin, kun elatusvelvollinen vanhempi laiminlyö vahvistetun elatusavun maksamisen kokonaan tai osittain. Kun Kela myöntää elatustukea elatusavun maksamisen laiminlyönnin perusteella, sille siirtyy oikeus periä elatusvelvolliselta kaikki maksamattomat elatusavut ja myönnön jälkeen jatkossa kuukausittain erääntyvät elatusavut viivästyskorkoineen. Jos elatusavun määrä on elatustuen määrää suurempi, Kela maksaa elatustuen lisäksi lähivanhemmalle elatustuen ja elatusavun erotuksen, jos se on saatu perittyä elatusvelvolliselta. Jos elatusvelvollinen ei pysty suorittamaan elatusapuvetkaa Kelalle, hän voi hakea Kelasta maksuvapautusta.

Elatustuen ja muiden etuuksien toimeenpanossa on havaittu tilanteita, joissa elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky on elatussopimuksen tai -tuomion tekohetkellä todettu puutteelliseksi, mutta myöhemmin tulotaso näyttää Kelan havaintojen perusteella parantuneen siinä määrin merkittävästi, että elatusvelvollinen voisi suorittaa lapselle elatusapua itse. Niin ikään esiintyy tilanteita, joissa vastikään vahvistettu elatussopimus tai -tuomio mahdollistaa elatustuen saamisen Kelasta, vaikka muiden etuuksien yhteydessä saatujen tietojen perusteella on perusteltua olettaa, että elatusvelvollisen elatuskyky ei ole puutteellinen.

Kelassa on elatustuen toimeenpanossa havaittu lisäksi tilanteita, joissa sovittu tai päätetty elatusapu on osoittautunut tasoltaan liian korkeaksi elatusvelvollisen vanhemman todellisiin tai muuttuneisiin olosuhteisiin nähden. Tällaisessa tilanteessa elatusvelvollinen vanhempi saattaa joutua toistuvasti maksuvaikeuksiin sekä hakemaan elatusavun maksuvapautuksia Kelasta.

¹ Ks. Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Oikeusministeriön julkaisu 2007:2, s. 53. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-423-3>.

Julkisen hallinnon ja -talouden näkökulmasta tasoltaan tosiasiallista elatuskykyä vastaamattomat elatusavut tuottavat sekä perusteettomia etuusmenoja että hallinnollista työtä ja -kustannuksia. Elatustuki myös poikkeaa muista sosiaaliturvan etuuksista siten, ettei siinä ole käytössä muissa etuuksissa käytössä olevia lakisääteisiä määräaikaistarkistuksia.

Hallitus julkaisi 25.4.2024 julkisen talouden suunnitelman, johon sisältyvän kirjauksen mukaan elatustukea uudistetaan siten, että elatustuen tasoa tarkistetaan säännöllisin väliajoin vanhempien tulotietojen perusteella². Julkisen talouden suunnitelmassa muutokselle arvioidaan säästövaikutukseksi miljoona euroa vuonna 2025, kolme miljoonaa euroa vuonna 2026, viisi miljoonaa euroa vuonna 2027 ja kahdeksan miljoonaa euroa vuodesta 2028 eteenpäin. Lisäksi kirjauksen mukaan elatustukijärjestelmän toimivuus tulee arvioida laajemmin.³

Elatustuen uudistaminen ja elatustukijärjestelmän toimivuuden arvioiminen liittyvät myös laajemmin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää mahdollisuuksia parantaa lapsen asemaa vaikeissa erotilanteissa ja oikeusprosesseissa. Eroperheiden sosiaaliturvan kokonaisuutta tarkastellaan myös eduskuntapuolueiden edustajista koostuvan parlamentarisen sosiaaliturvakomitean toimesta komitean toisella toimikaudella 2023–2027. Hallitusohjelman mukaan lasten oikeuksien toteutumista edistetään yhteiskunnan kaikilla sektoreilla.

1.2 Työryhmän tehtävä, jäsenet ja kokoontuminen

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän 6.9.2024 toimikaudelle 2.9.2024–20.6.2025. Työryhmän asettamispäätöksen⁴ mukaisesti työryhmän tavoitteena oli tehdä ehdotuksia elatustukijärjestelmän uudistamiseksi. Ehdotusten tuli vastata pääministeri Petteri Orpon

2 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:29, s. 66. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-473-8>.

3 Pääministeri Orpon hallituksen kehysriihi 15.–16.4.2024. Julkista taloutta vahvistavat uudet sopeutustoimet, s. 4. [https://vm.fi/documents/10616/199806183/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+\(korjattu+17.4.\).pdf/645e2425-1523-3e86-d2c2-17301e1662f7/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+\(korjattu+17.4.\).pdf?t=1713362187432](https://vm.fi/documents/10616/199806183/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+(korjattu+17.4.).pdf/645e2425-1523-3e86-d2c2-17301e1662f7/Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+uusista+menosopeutuksista+16.4.2024+(korjattu+17.4.).pdf?t=1713362187432).

4 Asettamispäätös Elatustukijärjestelmän uudistamista valmisteleva työryhmä. VN/18381/2024. [ASETTAMISPAATOS_elatustukijärjestelmän+uudistamista+valmisteleva+työryhmä.pdf](#).

hallituksen julkisen talouden suunnitelman kirjaukseen ja säästötavoitteeseen sekä vahvistaa elatusavun ensisijaista asemaa lapsen elatuksen turvaajana. Työryhmän tehtävänä oli valmistella mietintö sekä luonnos hallituksen esitykseksi elatustukilakiin sekä siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista.

Elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Essi Rentola sosiaali- ja terveysministeriöstä. Varapuheenjohtajana toimi johtaja Jari Keinänen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä toimivat budjettineuvos Outi Luoma-aho valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen oikeusministeriöstä, juristi Kaisa Rainakari Kansaneläkelaitoksesta, juristi Antti Partanen Kansaneläkelaitoksesta, erityisasiantuntija Nina Immonen tuomioistuinvirastosta, käräjätuomari Sakari Salminen Pirkanmaan käräjäoikeudesta, hallintovouti Mona Kajanne ulosottolaitoksesta, lastenvalvoja Timo Patrikka Helsingin kaupungilta, lastenvalvoja Jaakko Antila Kanta-Hämeen hyvinvointialueelta (ajalla 2.9.2024–31.12.2024), lastenvalvoja Anneli Mero (ajalla 1.1.2025–20.6.2025), perheoikeudellisten palvelujen palvelupäällikkö Raija Kumpulainen Lapin hyvinvointialueelta, johtava lastenvalvoja Milla Syrjänen Vantaa-Keravan hyvinvointialueelta ja johtava asiantuntija Sini Stolt Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksesta. Varajäseninä työryhmässä olivat erityisasiantuntija Joanna Grandell oikeusministeriöstä, keskuksen päällikkö Heli Hänninen Kansaneläkelaitoksesta, hallintovouti Mari Palmqvist ulosottolaitoksesta, johtava lastenvalvoja Nora Blom Helsingin kaupungilta, lähijohtaja Minna Kyöstiä Kanta-Hämeen hyvinvointialueelta, lastenvalvoja Anneli Mero Kanta-Hämeen hyvinvointialueelta (ajalla 2.9.2024–31.12.2024) ja lastenvalvoja Pauliina Sipilä Vantaa-Keravan hyvinvointialueelta.

Työryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat erityisasiantuntija Sara Mäkäraainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, sosiaalineuvos Marjo Malja sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Jaana Lukkarinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, juristi Johanna Aholainen Kansaneläkelaitoksesta, erityisasiantuntija Jussi Syrjänen sosiaali- ja terveysministeriöstä (ajalla 2.9.2024–15.1.2025) sekä hallitussihteeri Annika Juurikko sosiaali- ja terveysministeriöstä (ajalla 16.1.–20.6.2025).

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana 9 kertaa.

Työryhmä kutsui kokouksiinsa kuultavaksi asiantuntijoita. Työryhmässä olivat kuultavina sosiaalityön professori Mia Hakovirta Turun yliopistosta, tutkimuspäällikkö Anneli Miettinen Kansaneläkelaitoksesta, erikoistutkija Ella Sihvonen Kansaneläkelaitoksesta, erityisasiantuntija Ritva Liukonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, käräjätuomari Noora Kemppi Helsingin käräjäoikeudesta, sosiaalineuvos Virva Juurikkala sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tiina Muinonen ja erityisasiantuntija Heta Kulla-Mykkänen sosiaali- ja terveysministeriöstä, juristi

Antti Partanen Kansaneläkelaitoksesta, lainsäädäntöneuvos Jukka Siro oikeusministeriöstä sekä oikeusneuvos Tuija Turpeinen oikeusministeriön alaisesta oikeuslaitostyöryhmästä.

Elatustukijärjestelmän uudistamisen valmisteluun osallistettiin myös eri sidosryhmiä. Ennen työryhmän asettamista sosiaali- ja terveysministeriö järjesti alustavan kuulemistilaisuuden elatustukijärjestelmän uudistamistarpeista keskeisille sidosryhmille. 10.6.2024 järjestetyssä kuulemis- ja keskustelutilaisuudessa olivat edustettuina oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Kansaneläkelaitos, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, tuomioistuinvirasto, ulosottolaitos, seitsemäntoista hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Lastenvalvojat ry, Yhden vanhemman perheiden liitto ry. Kutsuttuina olivat lisäksi Lapsiasiavaltuutettu, Elatusvelvollisten liitto ry ja Lastensuojelun keskusliitto ry.

Toinen sidosryhmien kuulemistilaisuus järjestettiin työryhmän toimikauden aikana 28.4.2025. Tässä kuulemistilaisuudessa aiheena olivat hallituksen esitysluonnoksen sisällöt sekä työryhmän alustavat ehdotukset elatustukijärjestelmän uudistamiseksi. Kuulemistilaisuudessa olivat edustettuina kaksitoista hyvinvointialuetta, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Elatusvelvollisten liitto ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Isät lasten asialla ry, Lastensuojelun keskusliitto ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Miessakit ry, Monimuotoiset perheet -verkosto, Suomen Uusperheiden liitto ry, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry, Julkisen oikeusavustajat ry, Oikeuspalveluvirasto ja Helsingin käräjäoikeus. Kutsuttuina olivat lisäksi Käräjätuomarit ry ja Suomen Asianajajat. Työryhmän loppumietintö viimeisteltiin kuulemis- ja keskustelutilaisuuden jälkeen.

Työryhmän loppumietinnössä on kuvattu ja arvioitu elatustukijärjestelmän nykytilaa laajasti. Työryhmän toimeksiannon mukainen luonnos hallituksen esitykseksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta valmisteltiin osana työryhmätyötä. Esityksen keskeiset ehdotukset ja vaikutukset on avattu loppumietinnön luvussa 5. Mietinnön luvussa 6 on listattu työryhmän ehdotuksen lapsen elatukseen liittyvän lainsäädännön ja ohjeistuksen jatkovalmistelulle. Työryhmän loppumietintö on yksimielinen.

Elatustukimenoihin vuodelle 2025 asetetun säästötavoitteen saavuttamiseksi työryhmä valmisteli täydennyksiä lapsen elatusavun vahvistamista koskevaan ohjeistukseen. Työryhmätyön pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli ohjauskirjeen hyvinvointialueille elatusavun vahvistamisesta tilanteissa, joissa syntyy edellytykset hakea elatustukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella.

Ohjauskirje julkaistiin suomeksi ja ruotsiksi 2.12.2024 sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://stm.fi/ohjeet-ja-suositukset>. Ohjauskirje on myös tämän loppumietinnön liitteenä (liite 1).

Hallituksen esitysluonnoksesta järjestetään lausuntokierros 2.6.2025–30.6.2025. Annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/>. Lausuntopalaute otetaan huomioon hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa, joka toteutetaan virkatyönä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta.

Lausuntokierrokselle lähtenyt luonnos hallituksen esitykseksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta sekä muut virkavalmisteluun liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella STM002:00/2025. Työryhmän valmisteluasiakirjat ovat saatavilla tunnuksella STM092:00/2024.

2 Nykytilan kuvaus

2.1 Elatusjärjestelmästä ja sen säädöspohjasta

2.1.1 Lapsen oikeus elatukseen ja välttämättömään toimeentuloon perus- ja ihmisoikeussopimuksissa

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat Suomen valtiota ja takaavat samat ja yhtäläiset oikeudet kaikille ihmisille. Lapsen elatuksen ja toimeentulon näkökulmasta erityisen keskeisiä ovat lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus) määräykset.

Kyseisen sopimuksen 27 artikla koskee lapsen oikeutta riittävään elintasoon. Sopimuksen 27 artiklan 2 kohdan mukaan vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät kaikin mahdollisin keinoin turvaamaan lapsen elatusmaksujen saannin vanhemmilta tai muilta lapsesta taloudellisessa vastuussa olevilta niin sopimusvaltiossa kuin ulkomailtakin.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustetaan myös lapsen oikeus sosiaaliturvaan. Sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden nauttia sosiaaliturvasta, mukaan luettuna sosiaalivakuutus, ja ryhtyvät välttämättömiin toimiin tämän oikeuden täydeksi toteuttamiseksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Artiklan 2 kohdan mukaan näitä etuuksia myönnettäessä olisi tarvittaessa otettava huomioon lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositti kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä, että Suomi takaa lapsen edun periaatteen oikean ja järjestelmällisen soveltamisen kaikilla aloilla, joilla lapsen oikeuksia suojellaan, noudattaen komitean yleiskommenttia nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon.

Lisäksi komitea suositti riittävän toimeentulon turvaamista lapsille välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.⁵

Perustuslain sosiaaliturvaa koskevan 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus perustoimeentuloon turvataan 19 §:n 2 momentissa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana, sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän kolmannessa momentissa edellytetään, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden. Lain esitöissä mainitaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä esimerkkeinä lasten varhaiskasvatus, lastensuojelulain mukainen toiminta sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilisien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta, sekä henkinen tukeminen järjestämällä neuvontapalveluita. Esitöiden mukaan lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina, minkä myötä säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin.⁶ Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 17/2021 vp todennut säännöksen viittaavan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.

Perustuslain 19 §:n neljännen momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 6 §:ssä vahvistetaan yhdenvertaisuusperusoikeus. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeus pitää sisällään vaatimuksen sekä muodollisesta että

5 Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista (CRC/C/FIN/CO/5–6), ulkoministeriön epävirallinen suomenos 28.7.2023, s. 4, 10.

6 Ks. HE 309/1993 vp s. 71–72 sekä PeVM 25/1994 vp.

tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Pykälän kolmannen momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee sitä, että oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta toisiinsa nähden samanlaiset tapaukset tulee ratkaista samalla tavalla. Tämä ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Sen sijaan ihmisten ja olosuhteiden väliset oikeudellisesti olennaiset erot tulee tunnistaa ja ottaa päätöksenteossa huomioon tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Perustuslain 6 § sisältää lisäksi velvoitteen edistää sukupuolten tasa-arvoa.

2.1.2 Elatustukijärjestelmä

Elatustuki täydentää lapsen elatuksen suojaa tilanteissa, joissa alle 18-vuotias lapsi ei saa elatusta molemmilta elatuslain mukaan elatuksesta vastuussa olevalta vanhemmalta. Elatustukilaki antaa oikeuden julkisista varoista maksettavaan elatustukeen myös sellaiselle lapselle, jolla ei ole oikeudellista toista vanhempaa, tai jonka toinen vanhempi laiminlyö vahvistetun elatusavun maksamisen. Elatustuesta säädetään elatustukilaissa.

Elatustukilain 3 §:n mukaan Kansaneläkelaitos (Kela) vastaa lain toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä sekä seuraa ja valvoo lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Lain 4 §:n mukaan valtio korvaa Kelalle lain nojalla maksettavista elatustuista aiheutuvat kustannukset.

Elatustuen määrä riippuu vahvistetusta elatussopimuksesta tai tuomioistuimen päätöksestä sekä siitä, millä perusteella elatustukea haetaan. Elatustuki maksetaan joko täysimääräisenä tai vähennettynä. Elatustuen täysi määrä vuonna 2025 on 198,13 euroa kuukaudessa⁷. Elatustuki on verotonta tuloa. Elatusavun ja elatustuen määrät tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksillä.

⁷ Kela, elatustuki. <https://www.kela.fi/elatustuki>.

Elatustuen saamisen edellytyksistä säädetään elatustukilain 6 §:ssä. Lapsella on oikeus elatustukeen, kun:

1. elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusavun maksamisen;
2. elatusapua ei ole vahvistettu maksettavaksi elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi;
3. elatusapu on vahvistettu maksettavaksi täysimääräistä elatustukea pienempänä elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi;
4. lapsi ei ole vanhemmuuslain (775/2022) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla syntynyt avioliiton aikana eikä isyyttä ole lainvoimaisesti vahvistettu;
5. elatusapua ei ole voitu vahvistaa samanaikaisesti isyyden tai äitiyden vahvistamisen kanssa; tai
6. adoptiovanhempi on yksin ottanut lapsen adoptiolapsekseen, eikä lapsi ole adoptiovanhemman puolison lapsi tai adoptiolapsi taikka sellaisen henkilön lapsi, jonka kanssa adoptiovanhempi elää avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Elatuslaissa säädetään, että molemmat vanhemmat ovat vastuussa lapsen elatuksesta. Elatustukilaki takaa puolestaan oikeuden julkisista varoista maksettavaan elatustukeen sellaiselle lapselle, jolla ei ole toista oikeudellista vanhempaa.

Elatustukea voidaan maksaa myös tilanteissa, joissa elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky on todettu puutteelliseksi. Puutteellinen elatuskyky tarkoittaa käytännössä sitä, että elatusvelvolliselle maksettavaksi sovittu tai määrätty kuukausittainen elatusapu jäisi alle elatustuen täyden rahamäärän. Näissä tapauksissa elatussopimuksessa tai -päätöksessä pitää olla maininta elatusvelvollisen vanhemman puutteellisesta elatuskyvystä. Jos vahvistettu elatusapu on täyttä elatustukea pienempi muusta syystä, ei elatustuen ja elatusavun erotusta makseta.

Elatustukilaki turvaa lapselle oikeuden elatustukeen myös silloin, kun elatusvelvollinen on laiminlyönyt vahvistetun elatusavun maksamisen joko kokonaan tai osittain.

Elatustukilain 8 §:n mukaan lapsella ei ole oikeutta elatustukeen, jos lapsi asuu elatusvelvollisen luona. Elatustukilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että elatustuen maksamiselle ei ole tarvetta lapsen asuessa elatusvelvollisen luona, sillä vanhempi yleensä tosiasiaa huolehtii hänen luonaan asuvan lapsen toimeentulosta. Perustelujen mukaan elatusvelvolliselle, jonka luokse lapsi on merkitty asuvaksi, ei makseta elatustukea alentuneesta elatuskyvystä huolimatta, sillä viime sijassa toimeentulotukea määritettäessä vanhemman luona oleva lapsi otetaan huomioon perheenjäsenenä toimeentulotukea koskeissa

laskelmissa.⁸ Elatustukilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteissa ei ole erikseen pohdittu vuoroasumista ja sen vaikutusta elatustukeen, eikä siinä ole tarkemmin määritelty, mitä lapsen asumisella tarkoitetaan nimenomaan elatustukioikeutta arvioitaessa. Kelan vakiintuneen käytännön mukaan, jos vuoroasuvan lapsen virallinen osoite on elatusvelvollisen vanhemman luona, lapsella ei ole oikeutta elatustukeen.

Elatusavun perintä ja ulosotto

Jos elatustukea on haettu siksi, että elatusvelvollinen vanhempi on laiminlyönyt elatusavun maksamisen, siirtyy Kelalle oikeus elatusapuun maksetun elatustuen määrää vastaavalta osalta (nk. takautumissaatava). Kela perii elatusvelvolliselta kyseisen maksamatta jääneen elatusavun, ja jos sen määrä on elatustuen määrää suurempi, tilittää ylimenevän osan lapselle. Kelan oikeus elatusavun perimiseen jatkuu niin kauan, kuin perittävässä olevaa takautumissaatavaa on jäljellä, tai jos kysymys on palkan ulosmittauksesta, kunnes ulosottokaaren (705/2007) 4 luvun 57 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset ovat täyttyneet. Kyseisen momentin mukaan ulosmittaus ja maksukielto ovat juoksevan elatusavun perimiseksi voimassa, kunnes velallinen on suorittanut erääntyneet erät sekä niiden lisäksi etukäteen seuraavan kuukauden elatusapumäärän ja tekee uskottavaksi, että hän vastaisuudessa täyttää elatusvelvollisuutensa.

Elatusvelvollinen, joka on saanut tiedon elatustuen myöntämisestä, voi sinä aikana, kun oikeus elatusavun perimiseen kuuluu Kelalle, täyttää maksuvelvollisuutensa ainoastaan maksamalla elatusapuerät Kelalle. Elatustukilain 20 §:n mukaan, jos elatusvelvollinen ei Kelan asettamassa kohtuullisessa määräajassa maksa ennen elatustuen hakemista erääntyneitä ja maksamatta olevia elatusapueriä Kelalle tai ala riittävässä määrin maksaa elatusapua vapaaehtoisesti, Kelan on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ulosottotoimin. Toimenpiteisiin ei kuitenkaan tarvitse ryhtyä silloin, kun on ilmeistä, että perintä jäisi tuloksettomaksi.

Elatustukilain 21 §:n mukaan Kelan on elatusvelvollisen hakemuksesta jätettävä takautumissaatava perimättä siltä osin kuin elatusavun maksamisen laiminlyönti on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä. Pykälän 2 momentin mukaan elatusvelvollista pidetään maksukyvyttömänä, jos hänen tulonsa ovat työkyvyttömyydestä, työttömyydestä tai muusta elatusvelvollisesta riippumattomasta syystä elatusavun maksamisen laiminlyönnin ajankohtana olleet enintään 1 338,86

8 HE 49/2008 vp, s. 24.

(vuonna 2025) euroa kuukaudessa. Tulorajaa korotetaan 334,72 (vuonna 2025) eurolla jokaista elatusvelvollisen huollettavana olevaa alle 18-vuotiasta lasta kohti lukuun ottamatta lasta, jolle elatustuki on myönnetty.

Ulosotossa elatusapuvelat ovat etuoikeutettuja saatavia. Velkojien maksusaantijärjestyksestä (1578/1992) annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan, jos velallinen on tuomiolla veloitettu tai viranomaisen vahvistamalla sopimuksella sitoutunut määräjain suorittamaan lapselleen elatusapua, konkurssin alkaessa erääntynyt elatusapusaatava ja elatusturvalakiin (671/1998) perustuva kunnan takautumissaatava suoritetaan 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettujen saatavien jälkeen. Ulosmittauksessa sama etuoikeus on ennen ulosmittauksen toimittamista erääntyneeseen elatusapuun perustuvilla saatavilla. Kertyneen suorituksen jakamisesta elatusapuun oikeutetun lapsen saatavan ja kunnan takautumissaatavan kesken on voimassa, mitä elatusturvalaissa (elatusurvalaki on kumottu elatustukilailla) säädetään.

Elatustukilain 23 §:n mukaan elatusvelvolliselta saaduista varoista maksetaan ensin elatusavun saajalle elatusapu siltä osin kuin se ylittää maksetun elatustuen sekä tälle elatusavulle kertynyt viivästyskorko. Elatusvelvolliselta saadut varat kohdennetaan vanhimmalta perittävissä olevalta kalenterivuodelta olevan elatusavun ja sille kertyneen viivästyskoron suorituksiksi. Kun lapsen saatavaa ei ole enää jäljellä, käytetään elatusvelvolliselta saadut varat takautumissaatavan korvaukseksi.

Ulosottokaaren 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hakijan suostumusta ulosottomies ei saa antaa maksuaikaa, jos perittävänä on lapsen elatusapu.

Palkan ulosmittauksessa voidaan velalliselta ulosmitata säännönmukaista suurempi määrä, jos perittävänä on lapselle maksettava juokseva elatusapu. Ulosottokaaren 54 §:n 1 momentin mukaan, jos perittävänä on sellainen lapselle maksettava elatusapu tai siihen rinnastettava vahingonkorvaus, joka erääntyy jatkuvasti (juokseva elatusapu), säännönmukaista suurempi määrä saadaan ulosmitata, jos se on tarpeen palkan maksukautta vastaavan elatusapumäärän suorittamiseksi. Jos juoksevan elatusavun lisäksi perinnässä on aiemmin erääntynyttä elatusapua tai muita saatavia, säännönmukainen ulosmittauksen määrä saadaan ylittää enintään palkan maksukautta vastaavan elatusavun määrällä. Velalliselle on kuitenkin aina jätettävä vähintään kolmasosa palkasta eikä suojaosuutta saa ulosmitata. Muusta kuin määräjain maksettavasta palkasta tulee jättää ulosmittaamatta vähintään kolmasosa kustakin palkkaerästä.

Palkan ulosmittauksen huojennuksia myönnetään elatusapuveloille vain painavasta syystä. Pykälän toisen momentin mukaan, jos palkan ulosmittaus toimitetaan juoksevan tai erääntyneen elatusavun taikka elatusavun ja muun saatavan perimiseksi, velalliselle voidaan antaa vapaakuukausia tai 51 a §:ssä tarkoitettu lykkäys vain painavasta syystä.

Elatustuen toimeenpanoon liittyvien tehtävien siirto kunnilta Kansaneläkelaitokselle

Elatustukilaki tuli voimaan 1.4.2009, jolloin se korvasi aiemman elatusturvalain. Elatusturvalaissa säädettiin kunnan varoista maksettavasta elatustuesta, joka turvasi ja täydensi lapsen elatusta tilanteissa, joissa lapsi ei saanut elatusta molemmilta vanhemmiltaan. Elatustuen myönsi lapsen kotikunnan elatusturva-asioista vastaava toimielin, ja myös rahoituksesta vastasi lapsen kotikunta. Kunta sai elatustukimenoihinsa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaista valtionosuutta.

Elatustuen toimeenpanoon liittyvät tehtävät siirrettiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta edeltäneen kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskeneen lain (169/2007, jäljempänä puitelaki) ja hallituksen esityksen (HE 155/2006 vp) mukaisesti kunnilta Kansaneläkelaitokselle 1.4.2009 alkaen⁹. Puitelain 8 §:n mukaisesti valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi siirrettiin elatusturvalaissa säädetyt tehtävät, kuten elatustuen myöntämistä ja maksamista sekä elatusavun perintää koskevat tehtävät. Valtiolle ei kuitenkaan siirretty elatusvelvollisuuden vahvistamiseen liittyviä tehtäviä. Puitelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin, että elatustuen maksun ja perinnän siirtyessä Kansaneläkelaitokselle ei tarkoituksena ollut muuttaa elatusavun vahvistamista koskevia säännöksiä. Siten kunnan toimivaltaan jäivät lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 2 kohtaan sisältyvän nimenomaisen maininnan mukaan elatusturvalain 24 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet elatusvelvollisuuden vahvistamiseksi. Viitatussa elatusturvalain 24 §:ssä säädettiin kunnan sosiaalihuollon toimielimen oikeudesta ajaa lapsen puolesta kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän muuttamiseksi tietyissä pykälässä säädettyissä tilanteissa.

⁹ Ks. Elatustuen toimeenpano siirtyy kunnilta Kansaneläkelaitokselle 1.4.2009 lukien. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 6.5.2008. <https://stm.fi/-/verkstalligheten-av-un-derhallsstod-overfors-fran-kommunerna-till-folkpensionsanstalten-fr-o-m-1-4-2009>.

Elatustuen väärinkäytöstilanteet

Elatustukilaki sisältää sääntelyä myös liittyen elatustuen väärinkäytöstilanteisiin. Elatustukilain 36 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus luovuttaa tietoja, jotka ovat välttämättömiä sosiaaliturvaan kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten selvittämiseksi suoritettavaa henkilötietojen yhdistämistä ja muuta kertaluonteista valvontatointia varten. Lain esitöiden mukaan Kelalla on oikeus välttämättömien tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen silloin, kun kyseessä on sosiaaliturvaan kohdistuvien väärinkäytösten tai rikoksen selvittäminen tai rikoksen syytteeseen pano. Tietoja voidaan luovuttaa viranomaisille, kuten esimerkiksi syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille sosiaaliturvaan kohdistuvien rikosten syytteeseen panoa varten. Lisäksi tietojen luovuttamista koskevan elatustukilain 36 §:n tarkoituksena on ”mahdollistaa sellaisten tietojen luovuttaminen, joita tarvitaan sosiaaliturvan väärinkäytön ja siihen kohdistuvien rikosten ennaltaehkäisemiseksi ja selvittämiseksi yksittäisissä viranomaisyhteistyössä projektiluontoisesti toteutettavissa selvitystilanteissa. Säännös mahdollistaa siten viranomaisten toimesta tapahtuvan elatustukilain mukaisien salassa pidettävien tietojen yhdistämisen muiden sosiaaliturvajärjestelmien etuudensaajia koskeviin rekisteritietoihin.” Perusteluissa todetaan, että sosiaaliturvan väärinkäytöstä tai siihen kohdistuvasta rikoksesta on tavallisimmin kysymys silloin, kun henkilölle maksetaan päällekkäisiä etuuksia useasta eri järjestelmästä sen vuoksi, että hän on ilmoittanut väärin tai salannut etuuksien myöntämiseen vaikuttavia seikkoja. Elatustuen osalta nykyisin tyypillisen etuuden väärinkäytöstilanne on, kun elatusvelvollisen tosiasiallinen asuminen yhdessä lapsen kanssa, josta on myönnetty elatustuki, salataan tai jätetään ilmoittamatta.

Rangaistus elatusavun suorittamisen välttämiseksi tehdystä velallisen rikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 39 luvun 1–6 §:ssä. Vastaavasti elatusturvarikkomuksesta voidaan tuomita sakkorangaistukseen. Kriminalisoinnin tarkoituksena on tehostaa elatustuen nostajan, lapsen huoltajan ja holhoojan tiedonantovelvollisuuden täyttämistä. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tai elatustuen oikeudettoman noston yhteydessä teot arvioidaan esimerkiksi rikoslain petosta ja kavallusta koskevien rikoslain säännösten mukaan.¹⁰

10 Ks. Elatustuen siirtämistä kunnilta Kansaneläkelaitokselle selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:42, s. 19. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504224549>.

2.1.3 Elatusapujärjestelmä

Elatuslain 1 §:n mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Se käsittää lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämisen, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen sekä tästä aiheutuvat kustannukset.

Elatuslain 2 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Vanhempien elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa. Vanhempien elatusvastuun laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös lapsen kyky ja mahdollisuudet itse vastata elatuksestaan sekä seikat, joiden johdosta vanhemmille ei aiheudu lapsen elatuksesta kustannuksia tai ne ovat vähäiset.

Pääsäännön mukaan lapsen oikeus saada elatusta vanhemmiltaan päättyy lapsen täyttyessä 18 vuotta. Elatuslain 3 §:n 2 momentin mukaan vanhemmat vastaavat myös tämän jälkeen lapsen koulutuksesta aiheutuneista kustannuksista, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi. Elatusvelvollisuus voi päättyä jo aikaisemminkin, jos lapsi esimerkiksi kykenee täysin elättämään itsensä ansiotyöllään.

Elatuslain 4 §:n mukaan lapsen vanhempi voidaan velvoittaa suorittamaan lapselle elatusapua, jos hän ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta, lapsi ei asu pysyvästi hänen luonaan tai lapsi asuu vuorotellen hänen ja toisen vanhempansa tai muun huoltajansa luona. Elatusavun määrä ja sen suorittamistapa vahvistetaan sopimuksella tai tuomiolla.

Vanhemmat voivat sopia lapsen elatuksesta myös keskenään, ilman viranomaisen vahvistamaa sopimusta. Näissä tilanteissa sopimus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen. Elatuslain 7 §:n 3 momentin mukaan sopimus, jossa lapsen puolesta on luovuttu oikeudesta saada elatusapua vastaisuudessa, on myös mitätön.

Elatusavun suuruuden arvioimiseksi on osapuolten ja elatusasioita hoitavien viranomaisten käytössä oikeusministeriön vuonna 2007 julkaisema ohje¹¹. Vuonna 2023 julkaistiin ohjetta täydentäviä näkökohtia vuoroasuvan lapsen elatusavun suuruuden määrittämiseen¹². Vuoden 2007 ohje ja siihen vuonna 2023 esitetyt täydentävät näkökohdat ovat luonteeltaan suosituksia.

11 Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Oikeusministeriön julkaisu 2007:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-423-3>.

12 Elatusapu vuoroasumistilanteessa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:24. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-579-1>.

Vuonna 2007 julkaistun ohjeen mukaan elatusta määritettäessä huomioidaan lapsen asumista ja arkea koskevat olosuhteet. Elatusavun kohtuullisuuden arvioimisessa käytetään lastenvalvojalla ja tuomioistuimessa myös yksilökohtaista harkintaa. Ohjeen mukaan elatusvelvollisen vanhemman puutteellisen elatuskyvyn arvioinnissa verrataan ohjeen mukaisesti laskettua elatuskykyä täysimääräisen elatustuen määrään. Jos elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky on täysimääräisen elatustuen rahamäärää pienempi, katsotaan elatuskyvyn olevan puutteellinen, mistä tulee tehdä merkintä sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen.¹³

Jos lapsi vuoroasuu molempien vanhempiensa luona, jakautuu lapsen elatuksen tarve usein suhteellisen tasaisesti kummallekin vanhemmalle. Vuonna 2023 julkaistun täydentävän ohjeen keskeiset poikkeukset vuoden 2007 ohjeeseen nähden ovat lapsen kulujen eli lapsen elatuksen tarpeen jakaminen molemmille vanhemmille ja se, että lapsen kuluihin jyvitetään tietty osuus molempien vanhempien asu-
miskuluista. Lapsen elatuksesta aiheutuvien kulujen ja vanhempien elatuskykyä koskevien laskelmien jälkeen kustannusten jakautumista oikaistaan tarvittaessa elatusapuna maksettavalla määrällä. Vuoroasumistilanteissa onkin tyypillistä, että vahvistettavan elatusmaksun määrä jää alle elatustuen ilman, että kyse on elatusvelvollisen vanhemman puutteellisesta elatuskyvystä. Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan vuoroasumistilanteessa elatusapua maksava vanhempi voi myös olla kumpi tahansa vanhemmista.

Elatusvastuu on oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa katsottu ensisijaiseksi ja ankaraksi vastuuksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vanhemman tulee kykynsä mukaan hankkia itselleen tuloja voidakseen osallistua lapsensa elättämiseen. Työttömän vanhemman on esimerkiksi pyrittävä työllistymään, ja hänen tulee viime kädessä olla valmis ottamaan vastaan myös muuta kuin koulutustaan ja työkokemustaan vastaavaa työtä. Vanhemman työllistymismahdollisuuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja työkykynsä. Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että elatusvelvollinen ei voi ilman hyväksyttävää syytä heikentää elatuskykyään¹⁴.

13 Vuonna 2007 julkaistu elatusapuohje sisältää sen antamisen jälkeen toteutettujen useiden hallinnollisten uudistusten sekä lainsäädäntömuutosten vuoksi elatustuen osalta vanhentunutta tietoa, kuten viittauksia vuonna 2009 kumottuun elatusturvalakiin, sekä vanhentunutta ohjeistusta elatustuen määrän arvioinnista. Elatustuen toimeenpano siirrettiin kunnilta Kelalle sekä rahoitus kunnilta valtiolle vuonna 2009.

14 Ks. KKO 2020:60.

Vanhemmalla voi kuitenkin olla hyväksyttävä syy sille, miksi hän ei pysty täysimääräisesti osallistumaan lapsensa elatukseen. Elatusapuohjeen mukaan tällaisena hyväksyttävänä syynä pidetään opiskelua ensimmäiseen ammattiin, sellaista jatko-, täydennys- tai uudelleen koulutuksen hankkimista, jota voidaan pitää perusteltuna vanhemman elatuskyvyn säilyttämiseksi tai parantamiseksi, työttömyyttä, joka ei johdu vanhemman omasta syystä, vankeusrangaistusta, äitiys-, isyys-, vanhempain- tai hoitovapaan taikka osittaisen hoitovapaan käyttämistä sekä muuta näihin verrattavaa syytä.¹⁵ Käytännössä työttömyyden syytä ei tarkemmin selvitetä elatusapua vahvistettaessa, jos elatusvelvollisella on oikeus työttömyysetuuteen.

Elatuslaissa tai -ohjeistuksessa ei ole täsmennetty, millaisella tulotasolla vanhemmilla on kykyä täyttää elatusvastuunsa. Vanhemman tulot ja mahdollisuudet hankkia tuloja sekä varallisuus otetaan elatusapuohjeen mukaan huomioon tapauskohtaisen selvityksen pohjalta. Jos vanhemman tulot ilman hyväksyttävää syytä ovat alhaisemmat kuin mitä hän kykenisi hankkimaan, hänen tuloinaan otetaan huomioon se määrä, jonka hän voisi saada. Arvioitaessa vanhemman kykyä hankkia tuloja otetaan huomioon vanhemman työkyky, koulutus, työkokemus, ikä ja näihin verrattavat muut seikat. Jos arvioidaan, ettei vanhemmalla ole lainkaan elatuskykyä, häntä ei voida velvoittaa suorittamaan elatusapua.

Hyvinvointialueen tehtävät lapsen riittävän elatuksen turvaamisessa

Osaksi hyvinvointialueen sosiaalihuoltoa on säädetty lapsen elatusavun vahvistamiseen liittyviä tehtäviä. Sosiaalihuoltolain 14 §:n 3 momentti sisältää sen sijaan luettelon muista laeista, joissa säädetään hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista sosiaalihuollon tehtävistä. Tähän luetteloon lukeutuu myös elatuslaki (vrt. 12). Sosiaalihuoltolain 2 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan sosiaalihuoltolain (muuta) sääntelyä sovelletaan kuitenkin kaikkeen hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon, jollei sosiaalihuoltolaissa tai muussa laissa toisin säädetä.

Elatuslain 8 §:n mukaan elatusavusta tehty sopimus on esitettävä vahvistettavaksi sille hyvinvointialueelle, jonka alueella lapsella on asuinpaikka tai, jos lapsella ei ole Suomessa asuinpaikkaa, sille hyvinvointialueelle, jonka alueella elatusvelvollisella on asuinpaikka. Saman säännöksen mukaisesti hyvinvointialueella on velvollisuus vahvistaa elatusavusta tehty sopimus, jos sopimuksen sisältö on elatuslain mukainen ja tehty säädettyssä muodossa. Ennen sopimuksen vahvistamista

¹⁵ Ks. Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Oikeusministeriön julkaisu 2007:2, s. 63. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-423-3>.

hyvinvointialueen on erityisesti harkittava, voidaanko sopimusta pitää kohtuullisena ottaen huomioon lapsen oikeus riittävään elatukseen, vanhempien maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat, elatuslaissa säädettyt seikat.

Elatuslain 5 §:n 1 momentin mukaan elatusapua koskevista asioista alaikäistä lasta edustaa hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Alaikäisen lapsen edustajalla on oikeus edustaa lasta myös asiassa, joka koskee lapsen oikeutta saada elatusta lapsen täytettyä kahdeksantoista vuotta. Lapsen huoltaja voi edustaa lasta myös silloin, kun vastapuolena on lapsen toinen huoltaja, jos lapsi asuu jommankumman vanhempansa luona. Elatuslain 5 §:n 2 momentin mukaan lastenvalvojan velvollisuudesta avustaa lasta elatusapua koskevista asioista säädetään erikseen.

Elatuslain 8 b §:ssä säädetysti lastenvalvoja on pyynnöstä velvollinen antamaan virka-apua toisen hyvinvointialueen lastenvalvojalle elatusavun vahvistamista koskevista asioista lastenvalvojalle kuuluvissa tehtävissä. Tällöin lastenvalvoja on velvollinen myös edustamaan toista lastenvalvojaa käsiteltäessä tämän toimeen kuuluvaa asiaa toimialueensa tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona.

Elatuslain 13 §:n mukaan elatusapua koskevaa kannetta on lapsen puolesta oikeus ajaa jokaisella, joka 5 §:n 1 momentin mukaan edustaa lasta.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ja viranomaiskäytännöissä lähtökohtana on, että elatusavun ajantasaisuuden seurannasta vastaavat lapseen nähden elatusvelvolliset vanhemmat. Elatuslain 11 §:n mukaan vahvistetun elatusavun määrää ja sen suorittamistapaa voidaan 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. Elatusavun määrää voidaan muuttaa myös, jos elatusapua koskevan sopimuksen harkitaan olevan kohtuuton. Elatuslain 11 §:n muuttamiseen johtaneen

hallituksen esityksen (HE 110/1981 vp) perusteluissa todettiin olevan tärkeää, että elatusavun määrä mahdollisimman hyvin vastaa sekä elatusapua saavan lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman kulloisiakin olosuhteita.¹⁶

Mikäli vanhempi katsoo olosuhteiden muuttuneen siten merkittävästi, että elatusavun tasoa tulisi korottaa tai alentaa, tulisi hänen ehdottaa toiselle vanhemmalle elatussopimuksen tai -päätöksen päivittämistä. Mikäli sopimukseen ei päästä, tulisi vanhemman asian ratkaisemiseksi tehdä hakemus kärjäoikeuteen, eli käynnistettävä asiassa oikeudenkäynti.

Myös hyvinvointialueella on oikeus nostaa kanne elatusasiassa. Elatuslain 13 a §:n mukaan, jos lapsi on joutunut tai on vaarassa joutua elatuksen puutteeseen eikä vanhemman velvollisuutta suorittaa elatusapua ole vahvistettu, tai jos vahvistettu elatusapu on lapsen elatukseen riittämätön, hyvinvointialueella on oikeus ajaa lapsen puolesta kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan, jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi, vaikka lapsi ei ole joutunut tai ole vaarassa joutua elatuksen puutteeseen. Jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta myös elatusavun alentamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan toimielimen on ennen em. toimenpiteisiin ryhtymistä varattava lapsen huoltajalle ja elatusvelvolliselle tilaisuus tulla kuulluksi.

16 Pykälän perusteluissa (HE 110/1981 vp) todetaan, että ”Elatusavun muuttamisen lähtökohta tulisi säilymään muuttumattomana. Vahvistetun elatusavun muuttaminen edellyttää edelleenkin, että niissä olosuhteissa, jotka elatusapua vahvistettaessa on otettava huomioon, on tapahtunut olennainen muutos. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siltä osin, että elatusavun muuttamisedellytyksiä arvioitaessa otettaisiin huomioon, samoin kuin elatusapua alun perin vahvistettaessa, sekä elatusapua saavan lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman olosuhteet. Elatusapua voitaisiin muuttaa, jos sitä heidän olojensa perusteella olisi pidettävä kohtuullisena. Ehdotettu muutos merkitsisi jonkin verran nykyistä lievempiä elatusavun muuttamisedellytyksiä. Tarkoituksena on, että nykyistä joustavammin voitaisiin ottaa huomioon myös olosuhteissa tapahtuneet lyhyempiaikaiset, mutta varsin olennaiset muutokset, kuten työttömyys tai väliaikainen työkyvyttömyys taikka koulutuskustannusten huomattava lisääntyminen lapsen siirtymässä keskiasteen koulutukseen toiselle paikkakunnalle. Kun lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan elatusapua muutettaessa voidaan ottaa huomioon jo muuttamisajankohtaa edeltäneen vuoden aikana vallinneet olosuhteet, on elatusapua mahdollista muuttaa esimerkiksi myös siten, että sen määrää muutetaan vain määrääjäksi eteenpäin.”

Hyvinvointialueen kanneoikeutta koskeva sääntely siirrettiin vuonna 2015 voimaan tullessa sosiaalihuoltolain (1301/2014) kokonaisuudistuksessa elatuslakiin (ts. elatuslain 13 a §:ksi, ks. HE 164/2014 vp). Sosiaalihuoltolakiin säännös oli päätetty siirtää elatustukilain säätämisen yhteydessä (HE 49/2008 vp). Tätä ennen kanneoikeudesta oli säädetty elatustukilakia edeltäneessä elatusturvalaissa. Elatustukilain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 49/2008 vp) esitettiin, että sosiaalihuoltolakiin otettaisiin uusi 27 f §, jossa säädettäisiin esityksen antamisen aikaan voimassa ollutta elatusturvalain 24 §:ää vastaavasti ”kunnan tehtävistä elatusavun vahvistamisesta”. Pykälän perusteluissa todettiin, että elatusavun vahvistamisen tehtävistä vastaisi sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin, käytännössä sosiaalilautakunta. Perusteluissa (HE 49/2008 vp, s. 40) todettiin seuraavaa:

”Lapsen yksityisoikeudellisen elatusvastuun järjestäminen on lähtökohtaisesti hänen vanhempiansa vastuulla. Lastenvalvojalla on tosin isyyden vahvistamista koskevan kanteen yhteydessä oikeus vaatia myös elatusavun vahvistamista. Voimassa olevan elatusturvalain mukaan toimielimellä on lisäksi oikeus tietyin edellytyksin ajaa kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän muuttamiseksi.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yhdenmukaisesti nykyisen elatusturvalain 24 §:n 1 momentin kanssa toimielimen oikeudesta ajaa kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi, kun lapsi on joutunut tai vaarassa joutua elatuksen puutteeseen. Tarkoitus on, että toimielin käyttäisi kannevaltaansa vain poikkeuksellisesti. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi silloin, kun lapsi on jäänyt vaille huoltajaa tai kun huoltaja ei jostakin syystä kykene omatoimisesti huolehtimaan elatusapuasian hoitamisesta.

Pykälän 2 momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa elatusturvalain 24 §:n 2 momenttia. Siinä säädettäisiin toimielimen oikeudesta ajaa kannetta lapsen elatusavun muuttamiseksi myös niissä tilanteissa, joissa lapsen elatus ei ole vaarantunut, mutta elatusavun muuttaminen olisi muusta syystä tarkoituksenmukaista. Toimielimellä olisi oikeus ajaa kannetta elatusavun määrän korottamiseksi, jos lapselle maksetaan elatustukea. Toimielin voisi ajaa kannetta myös elatusavun alentamiseksi, jos lapselle maksetaan elatustukea. Elatusavun alentamiskanteen nostaminen voisi olla perusteltua, jos elatusavun määrä näyttää elatusvelvollisen maksukyvystä saatujen tietojen perusteella ilmeisesti ylivoimaisesti tulla eikä sitä saada sopimuksin alennetuksi. Tarkoitus on, että elatusavun alentamiskanteen nostaisi kuitenkin ensisijaisesti elatusvelvollinen itse. Elatusvelvollinen ei voisi edellyttää, että toimielin ajaisi kannetta hänen puolestaan.

Pykälän 3 momentin mukaan toimieliimen tulisi varata sekä lapsen huoltajalle että elatusvelvolliselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen pykälässä tarkoitettua kanteen nostamista. Tarkoitus on, että mahdollisuudet elatussopimuksen aikaansaamiseksi selvitettäisiin aina ennen kanteen nostamista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi, että edellä mainittujen toimieliimen tehtävien lisäksi elatusavusta tehdyn sopimuksen vahvistamista koskevista tehtävistä säädetään elatusapulaissa.”

Lainsäädännössä ei siis ole erillisiä säännöksiä viranomaisaloitteisesta lapsen riittävän elatuksen seurannasta tai tilanteen selvittämisestä. Elatuslaissa ei myöskään ole säädetty siitä, että mahdollisuudet elatussopimuksen aikaansaamiseksi tulisi ennen 13 a §:n mukaisen kanteen nostamista selvittää, vaan asia on kirjattu kyseisen pykälän perusteluihin.

2.1.4 Elatusjärjestelmän kannalta keskeinen muu viranomaistoiminta ja lainsäädäntö

Sosiaalihuoltolaki, perheoikeudelliset palvelut ja lastenvalvojan tehtävät

Sosiaalihuoltolaissa säädetään lasten ja perheiden oikeuksista varhaiseen tukeen sekä ennaltaehkäiseviin palveluihin. Sosiaalihuoltolain toimeenpanoa ohjaavassa sosiaalihuoltolain soveltamisoppaassa¹⁷ todetaan, että sosiaalihuoltolain tavoitteena on tarjota lapsille ja perheille tukea matalalla kynnyksellä sekä turvata sosiaalipalvelut perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Sosiaalihuoltolaki sisältää säännökset yleisistä sosiaalipalveluista, mukaan lukien lapsia ja lapsiperheitä koskevat sosiaalihuollon palvelut ja tukitoimet. Lain 5 §:n mukaan kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Säännöksessä veloitetaan, sosiaalihuoltolain 4 §:ssä säädettyjen, asiakkaan etua määrittävien veloitteiden lisäksi, kiinnittämään erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat lapselle: 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin; 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä sekä iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon; 3) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden; 4) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.

¹⁷ Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7155-4>.

Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä määritellään ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa järjestetään. Lapsella ja hänen perheellään on myös lain 13 §:ssä säädetty oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Palvelujen on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

Edellä todetusti säädetään sosiaalihuoltolain 14 §:ssä tuen tarpeisiin vastaavista, hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista sosiaalipalveluista. Pykälässä viitataan myös elatuslakiin. Tosin pykälän sanamuoto ei anna selkeää kuvaa siitä, miltä osin elatuslain mukaiset tehtävät ovat sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaisia palveluita.

Pykälässä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle on säädetty muitakin elätyksen järjestämisen kannalta relevantteja palveluita, kuten erilaiset sovittelupalvelut (esim. perheasioiden sovittelu) sekä asiantuntija-avun järjestäminen lapsen huolto-, tapaamis- ja/ tai elatusasiaa asiantuntija-avusteiseen tuomioistuinsovitteluun (ns. Follo).

Lapsen ja hänen perheensä sosiaalipalveluiden tarvetta arvioidaan sosiaalihuoltolakioppaan mukaan sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin jakson aikana, ja tarvittaessa sosiaalipalveluita annettaessa.

Lastenvalvojan kelpoisuusehdoista ja tehtävistä säädetään sosiaalihuoltolain 27 a §:ssä. Säännöksen mukaan lastenvalvojan tehtävässä voi toimia sosiaalityöntekijä tai henkilö, jolla on muu tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Kyseisen pykälän mukaan lastenvalvojan tehtäviin kuuluu vastata lapsen huollosta ja tapausoikeudesta annetun lain 8 §:ssä tai lapsen elatuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettujen sopimusten valmistelusta.

Elatusapusopimusten valmistelu ja vahvistaminen siirtyivät kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä vuonna 2023. Hyvinvointialueet antavat osana lapseen liittyvien sopimusten valmistelua vanhemmille tietoa siitä, miten lapsen elatuksesta voidaan sopia. Käytännössä hyvinvointialueiden perheoikeudellisissa palveluissa lastenvalvojat tapaavat vanhempia heidän pyytäessään tapaamista lapsen elatuksesta sopimiseksi. Aloite voi tulla yhdeltä vanhemmalta tai vanhemmilta yhdessä. Usein elatukseen järjestämiseen liittyvä tapaaminen toteutuu lapsen huolto- ja tapaamissopimuksen tekemisen yhteydessä.

Lastenvalvojien tulee työssään – niin neuvontaa antaessaan kuin harkitessaan, voiko sopimuksen vahvistaa – kiinnittää huomiota lapsen etuun. Lastenvalvoja voi vahvistaa vain sellaisen sopimuksen, jota hän pitää lapsen edun mukaisena ja johon molemmat vanhemmat suostuvat. Mikäli näin ei ole, asia täytyy ratkaista tuomioistuimessa. Oikeuteen asian yleensä vie toinen vanhemmista. Vain hyvin harvoin hyvinvointialue (aiemmin kunta) on ajanut kannetta lapsen puolesta.

Toimeentulotuki viimesijaisena taloudellisen tuen muotona

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 1 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi, ja sen tarkoitus on auttaa tilapäisten vaikeuksien yli, ehkäistä sellaisten syntymistä ja edistää itsenäistä selviytymistä. Pykälässä 7 tarkoitetun perustoimeentulotuen toimeenpano kuuluu Kansaneläkelaitoksen vastuulle ja 7 c §:ssä tarkoitetun täydentävän ja 8 §:ssä tarkoitetun ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpano kuuluu hyvinvointialueen vastuulle.

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. Saman pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Toimeentulotukea myönnettäessä tuloiksi lasketaan lähtökohtaisesti kaikki perheen käytettävissä olevat tulot ja varat, myös lapsilisä tai elatusapu. Pykälän 20 perusteella elatusvelvolliselta saatava elatus on myös ensisijainen toimeentulon lähde perustoimeentulotukeen verrattuna. Kyseisen pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan Kela voi toimeentulotuen myöntämisestä päättäessään samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin, jos tuen saajan elatusvelvolliselta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Elatuslain mukaan vanhempien velvollisuus elättää lastaan jatkuu, kunnes lapsi täyttää 18 vuotta.

Kelan toimeentulotuesta antaman etuusohjeen¹⁸ mukaisesti ennen ensimmäisen toimeentulotuen päätöksen antamista tulee selvittää, osallistuuko elatusvelvollinen toimeentulotukea hakeneen perheen lapsen elatukseen. Jos elatusvelvollinen osallistuu elatukseen, selvitetään tosiasiallisesti maksetun elatuksen määrä ja huomioidaan se toimeentulotukilaskelmalla tulona. Mikäli tilanteen selvittämisen yhteydessä huomataan, että toimeentulotukea hakeneen perheen lapselle ei makseta elatusapua tai -tukea, asiakas voidaan ohjata hyvinvointialueelle laatimaan ja vahvistamaan elatussopimus. Asiakas voidaan neuvoa ottamaan halutessaan yhteyttä hyvinvointialueelle elatussopimuksen laatimiseksi ja vahvistamiseksi. Asiakas voidaan myös ohjata hakemaan elatustukea lapselle, mikäli vanhemmilla on voimassa oleva elatussopimus, elatusvelvollisella vanhemmalla ei ole elatuskykyä lainkaan, elatusavun määrä on elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi pienempi kuin Kelan maksaman elatustuen määrä, elatusvelvollinen vanhempi laiminlyö vahvistetun elatusavun maksamisen, tai lapsella on vain yksi vanhempi.

Toimeentulotukilain 2 §:n mukaisesti vanhemmalta saatava elatus on ensisijainen keino turvata lapsen toimeentulo viimesijaiseen perustoimeentulotukeen nähden. Toimeentulotuen hakemisen yhteydessä arvioidaan toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla käytettävissä olevien tulojen ja varojen perusteella näin ollen myös sitä, osallistuuko elatusvelvollinen riittävästi lapsen elatukseen ottaen huomioon hänen elatuskykynsä vai laiminlyökö hän tahallisesti elatusvelvollisuutensa kokonaan tai osittain. Riittävää elatuskykyä arvioitaessa huomioidaan kokonaisharkinnassa myös esimerkiksi elatusvelvollisuus muihin henkilöihin tai kiinteät menot, kuten asumiskulut. Jos elatusvelvollisella ei ole riittävää elatuskykyä, ei elatusvelvollisuuden laiminlyönti ole tahallista eikä takaisinperintään ryhdytä. Jos käytettävissä olevien selvitysten perusteella arvioidaan, että elatusvelvollinen pystyisi tulojensa ja varojensa perusteella osallistumaan lapsen elatukseen ja että hänen voidaan katsoa tahallisesti laiminlyöneen elatusvelvollisuutensa kokonaan tai osittain, toimeentulotukipäätöksessä määrätään, että asiakkaalle myönnetty toimeentulotuki tai osa siitä tullaan perimään elatusvelvolliselta takaisin. Takaisinperinnästä määrätään toimeentulotukipäätöksen yhteydessä, mutta lopullisesti takaisinperinnästä päättää hallinto-oikeus Kelan hakemuksesta.

Koska perustoimeentulotuki on viimesijainen taloudellisen tuen muoto, takaisinperintä voi tulla kyseeseen, vaikka elatusvelvolliselle ei olisi vahvistettu elatusapua maksettavaksi puutteellisen elatuskyvyn perusteella. Näissä tilanteissa elatusvelvollisen tulotaso on käytännössä merkittävästi noussut ajankohdasta, jolloin

18 Ks. etuusohje, Toimeentulotuki, 7.4.2025: <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf?version=1744074367009>.

elatussopimus on vahvistettu. Käytännössä Kelan takaisinperintähakemukset ovat menestyneet hyvin hallinto-oikeuksissa, jotka ovat arvioineet elatusvelvollisuuden laiminlyöntiä perustoimeentulotuen näkökulmasta samoin kuin Kela.

Sijoitettuna olevien lasten elatus ja itsenäistymisvarojen kertyminen

Lastensuojelulain (417/2007) 2 §:n 1 momentin mukaan lapsen vanhemmilla ja muilla huoltajilla on ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista. Pykälän 2 momentti puolestaan velvoittaa lasten ja perheiden kanssa toimivia viranomaisia tarjoamaan perheelle tarpeellista apua riittävän varhain, sekä ohjaamaan lapsi ja perhe tarvittaessa lastensuojelun piiriin. Pykälän 3 momentin mukaan lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa järjestämällä tarvittavia palveluja ja tukitoimia. Lapsi voidaan myös sijoittaa kodin ulkopuolelle tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin lapsen hoidon ja huollon järjestämiseksi.

Elatuslain mukaan vanhemmat vastaavat lapsensa elatuksesta kykynsä mukaan. Lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapu, jos lapsi ei pysyvästi asu vanhempansa luona. Elatusavun määrä vahvistetaan elatussopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä. Molempien vanhempien elatusvelvollisuus jatkuu myös lapsen sijoituksen aikana.

Lastensuojelulain 16 a §:n 3 momentin mukaan lapsen sijaishuollon kustannuksista vastaa se hyvinvointialue, jossa lapsen sijaishuollon järjestämisen tarve on syntynyt (sijoittajahyvinvointialue). Käytännössä tämä on yleensä se hyvinvointialue, jonka alueella lapsen kotikunta on.

Lähtökohtaisesti lastensuojelun palvelut ovat maksuttomia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki), 4 §:n 4 kohdan nojalla. Asiakasmaksulain 7 §:ssä on kuitenkin säädetty poikkeus edellä mainittuun. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelulain nojalla avohuollon tukitoimena, sijaishuoltona tai jälkihuoltona lapselle annetusta perhehoidosta tai laitoshuollosta taikka asumispalveluista aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi voidaan, milloin se on asianomaisten toimeentulon edellytykset ja huollolliset näkökohdat huomioon ottaen perusteltua, periä lapsen vanhemmilta maksu, joka saa määrältään olla enintään lapsen elatuksesta annetun lain 1–3 §:n perusteella määräytyvän elatusavun suuruinen. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialue voi maksua vahvistamatta periä ja nostaa lapselle tulevat elatusavut siltä ajalta, jolta lapsi saa pykälässä tarkoitettuja perhehoitoa tai laitoshuoltoa taikka asumispalveluja, sekä käyttää ne perhehoidosta, laitoshuollosta tai asumispalveluista aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

annetun asetuksen (912/1992) 20 §:n 1 momentissa todetaan, että asiakasmaksulain perusteella lapsen vanhemmilta perittävä maksu jaetaan heidän kesken maksukyvyyn mukaan. Pykälän 2 momentin mukaan perittävä maksu voi olla enintään 2 048,60 euroa kuukaudessa. Perittävä maksu ei saa kuitenkaan ylittää palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Asiakasmaksulain 14 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue saa periä asiakkaalle maksettavan eläkkeen, elinkoron, elatusavun, avustuksen tai muun jatkuvan tai kertakaikkisen tulon, korvauksen tai saamisen siltä ajalta, jolloin asiakas saa hyvinvointialueen järjestämää ympärivuorokautista palveluasumista, perhehoitoa, laitoshoidon, laitospalvelua tai kodin ulkopuolella järjestettävää lapsen asumisen tukea.

Näin ollen hyvinvointialue voi asiakasmaksulain 7 §:n 2 momentin nojalla (asiakasmaksun sijaan) periä vanhemmilta elatusavun sijaishuollon kustannusten kattamiseksi. Käytännössä kustannusten kompensoinnissa pyritään ensisijaisesti perimään etuuksia kuin määräämään asiakasmaksuja, koska maksun määrääminen asiakasmaksulain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla on vaikeaa. Mikäli vanhemmalle ei kuitenkaan ole määrätty tai vahvistettu elatusapua maksettavaksi, maksukyvyyn mukaisen asiakasmaksun määrääminen on hyvinvointialueen ainoa mahdollisuus saada kustannuksille kompensatiota. Asiakasmaksu käytetään kokonaisuudessaan lapsen hoidon korvaukseen.

Lastensuojelulain 77 §:ssä säädetään lapsen itsenäistymisvaroista. Kun lapsi tai nuori on sijoitettu kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena, huostaan otetuna tai jälkihuoltona, hänen itsenäistymistään varten täytyy kalenterikuukausittain varata määrä, joka vastaa vähintään 40 prosenttia hänen asiakasmaksulain 14 §:ssä tarkoitetuista tuloistaan, korvauksistaan tai saamisistaan, sisältäen elatusavun sekä muut maksettavat etuudet.¹⁹ Jos lapsella tai nuorella ei ole edellä mainittuja tuloja, korvauksia tai saamia tai jos ne ovat riittämättömät, hyvinvointialueen on tuettava sijoituksen päättyessä itsenäistymässä olevaa nuorta asumiseen, koulutukseen ja muuhun itsenäistymiseen liittyvissä menoissa tarpeellisilla itsenäistymisvaroilla. Lähtökohtaisesti itsenäistymisvarat on annettava lapselle tai itsenäistymässä olevalle nuorelle jälkihuollon päättyessä taikka lapsen tai nuoren itsenäistymisen tukemiseen tai turvaamiseen liittyvästä erityisestä syystä viimeistään hänen täytessänsä 23 vuotta.

Vanhemman elatusvelvollisuus sijoitettuun lapseensa nähden vahvistetaan ensisijaisesti elatussopimuksella. Mikäli vahvistettu elatusapu vanhemman maksukyvyttömyyden vuoksi on elatustuen määrää pienempi, voidaan lapselle hakea elatustuki

19 Määrää laskettaessa lapsilisää ei oteta huomioon.

Kelasta. Elatusapu, ja sen täydennyksenä, tai sijasta, maksettava elatustuki, kerryttävät lapsen itsenäistymisvaroja. Usein myös valtaosa itsenäistymisvaroista kertyy Kelan maksamasta elatustuesta.

On sattumanvaraista, onko sijaishuoltoon sijoitetulle lapselle vahvistettu elatusapu ennen sijoitusta. Mikäli elatussopimusta ei ole, on vanhemman tehtävä hakemus tuomioistuimeen elatusapupäätöksen saamiseksi. Vanhemmalla ei aina ole kykyä hakemuksen tekemiseen, ja vaikka asia vietäisiin tuomioistuimeen, saattaa tuomioistuinprosessi kestää pitkään. Tällöin lapsi ei saa elatusapua tai -tukea, eikä lapselle kerry itsenäistymisvaroja.

Jos vanhempi on maksukykyinen, mutta ei ole valmis tekemään elatussopimusta, voidaan vanhemmalle vahvistaa asiakasmaksu. Asiakasmaksu ei ole lapsen tuloa, joten se ei kerrytä itsenäistymisvaroja.

Sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on lastensuojelulain 77 §:n nojalla velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimiin huostaanotetun lapsen itsenäistymisvarojen kerryttämiseksi²⁰. Tilanteessa, jossa vanhempi tai vanhemmat eivät tee elatussopimusta lapsen ollessa sijoitettuna kodin ulkopuolelle, lapsen sijoittanut hyvinvointialue ei kuitenkaan nykysääntelyn nojalla voi nostaa kannetta elatusavun vahvistamiseksi. Sijoituksesta huolimatta lapsen edunvalvojana toimivalla huoltajalla on oikeus käyttää lapsen puolesta puhevaltaa kaikissa lapsen omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa asioissa. Lapsen taloudellisia asioita koskeva edunvalvonta ei siten kuulu sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle vaan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle ja tarvittaessa sijaisedunvalvojalle. Em. sääntelyn johdosta kanteen nostamista varten on hyvinvointialueen haettava lapselle edunvalvojan sijainen, mikäli lapsen itsenäistymisvarojen kerryttämiseksi on tarpeen käynnistää elatusoikeudenkäynti.²¹

Prosessin monivaiheisuuden vuoksi siihen, että hyvinvointialue saa korvausta vanhempien elatusvelvollisuuden johdosta ja lapsen itsenäistymisvarat alkavat kertyä, kuluu usein pitkä aika. Nykytilanteessa itsenäistymisvaroja myös kertyy lapsille hyvin epäyhtenäisesti.

20 Ks. myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/2723/2020.

21 Ks. Helsingin hovioikeuden päätös 1005, diaarinumero S 22/357: <https://www.edilex.fi/uutiset/77184?allWords=sijoitetun+lapsen+&offset=21&perpage=20&sort=timedesc&typedids%5b%5d=127%3Afi&typedids%5b%5d=127%3Afi%2C151%3Afi&typedids%5b%5d=151%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=1465546>.

2.1.5 Sääntely kansainvälisissä ja EU-tilanteissa

Elatustuki kansainvälisissä tilanteissa

Elatustukilain 1 §:n 1 momentin mukaan elatustukea maksetaan Suomessa asuvan lapsen elatuksen turvaamiseksi. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan lapsen asuminen Suomessa ratkaistaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisesti. Elatustukea voidaan maksaa myös ulkomailla oleskelevasta lapsesta, jos lapsi asuu vakinaisesti Suomessa, mutta oleskelee tilapäisesti ulkomailla enintään kuuden kuukauden ajan. Jos oleskelu ulkomailla tapahtuu EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa, voidaan elatustukea maksaa ilman tarkkaa aikarajaa edellyttäen, että lapsen vakinaisena asuinmaana säilyy Suomi.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetulla asetuksella (EY) 883/2004 nimensä mukaisesti sovitetaan yhteen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä ja eri etuuksia, ilman että järjestelmiä taikka etuuksia yhdenmukaistettaisiin. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat perhe-etuudet, joilla asetuksen 1 artiklan z) alakohdan mukaan tarkoitetaan luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta asetuksen liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia. Suomen osalta elatustuki on nimenomaisesti suljettu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle liitteeseen I tehdyllä kirjauksella.

Asetuksella (EU) N:o 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä EU-työntekijöiden kesken. Asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa taataan yhdenvertainen kohtelu sosiaalisten etujen suhteen, joka käsitteenä kattaa myös elatustuen. Elatustukeen voi näin ollen olla myös oikeus EU-asetuksen 492/2011 johdosta vanhemman työskentelyn perusteella. Lapsen tulee tässä tilanteessa olla vanhemman mukana Suomessa.

Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen (SopS 69/1996) 11 artikla sisältää elatustukea koskevat määräykset yhdenvertaisesta kohtelusta elatustukioikeuden osalta, elatusapua koskevan asiakirjan tunnustamisesta henkilöiden liikkuesssa Pohjoismaiden välillä sekä mahdollisuudesta vähentää elatustuen määrää siinä määrin kuin sitä on maksettu toisesta Pohjoismaasta samanaikaisesti.

Elatusapu kansainvälisissä tilanteissa

Rajat ylittävien elatusapuasioiden hoitamista varten on luotu keskusviranomaisjärjestelmä. Laissa Suomen keskusviranomaisesta eräissä elatusapua koskevissa kansainvälisissä asioissa (1076/2010) säädetään Suomen keskusviranomaisesta

elatusapua koskevissa kansainvälisissä asioissa ja keskusviranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta tietoja ja muuta virka-apua tällaisessa asiassa. Lisäksi laissa säädetään myös oikeudesta oikeusapuun eräissä elatusapua koskevissa kansainvälisissä asioissa. Lain 2 §:n mukaan keskusviranomaisena Suomessa toimii oikeusministeriö.

Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin piirissä on laadittu elatusapua käsitteleviä yleissopimuksia, jotka voivat tulla sovellettavaksi, jos elatusvelvollinen tai elatusapuun oikeutettu ei asu EU-valtiossa. Keskeisin näistä on yleissopimus lasten ja muiden perheenjäsenten elatusavun kansainvälisestä perinnästä²². Euroopan unionin osalta yleissopimus tuli voimaan 1.8.2014. Yleissopimuksen tavoitteena on varmistaa lasten ja muiden perheenjäsenten elatusavun tehokas kansainvälinen perintä erityisesti: perustamalla sopimusvaltioiden viranomaisten välille kattava yhteistyöjärjestelmä; mahdollistamalla hakemusten tekeminen elatusapupäätösten saamiseksi; määräämällä elatusapupäätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta; ja edellyttämällä tehokkaita toimenpiteitä elatusapupäätösten pikaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

EU-valtioiden välillä sovelletaan ensisijaisesti neuvoston asetusta (EY) N:o 4/2009 toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa (jäljempänä elatusapuasetus)²³. Elatusapuasetus sisältää EU-valtioille yhteiset säännöt toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa. Elatusapuasetus yksinkertaistaa prosessia, jolla yhdessä EU-valtiossa oleva elatusapuun oikeutettu voi hakea elatusapumaksuja toisessa jäsenvaltiossa olevalta elatusvelvolliselta. Asetuksen nojalla velkojan ja velallisen on mahdollista esittää keskusviranomaisten välityksellä erilaisia elatusavun perintään liittyviä hakemuksia kuten olemassa olevan elatusapupäätöksen tunnustaminen ja täytäntöönpano vastaanottavassa valtiossa tai uuden päätöksen hankkiminen.

22 Yleissopimus lasten ja muiden perheenjäsenten elatusavun kansainvälisestä perinnästä, EUVL L 192, 22.7.2011, s. 51–70.

23 Neuvoston asetusta (EY) N:o 4/2009, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa, EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79.

Euroopan unioni on liittynyt myös Haagin vuoden 2007 pöytäkirjaan elatusvelvoitteisiin sovellettavasta laista²⁴. Pöytäkirjaa on sovellettu EU:n jäsenvaltioissa, Tanskaa ja Iso-Britanniaa lukuun ottamatta, 18.6.2011 alkaen. Pöytäkirjassa määrätään, minkä valtion lakia sovelletaan perhesuhteesta johtuviin elatusvelvoitteisiin.

Suomi on liittynyt myös seuraaviin elatusapuun liittyviin kansainvälisiin sopimuksiin: Haagin vuoden 1958 ja 1973 elatusapua koskevat yleissopimukset (SopS 42/1967 ja SopS 35/1983) sekä New Yorkin yleissopimus elatusavun perimisestä ulkomailla (SopS 37/1962).

Pohjoismaiden välillä on voimassa myös pohjoismainen perintäsopimus (SopS 8/1963)²⁵. Kun on kyse Pohjoismaissa annetun päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta, Pohjoismainen perintäsopimus saa etusijan elatusapusetukseen ja Haagin yleissopimukseen nähden.

Elatusapusetusta ja Haagin lasten ja muiden perheenjäsenten elatusavun kansainvälisestä perinnästä tehtyä yleissopimusta täydentää kansallisesti Laki elatusvelvoitteita koskevan neuvoston asetuksen ja elatusavun kansainvälisestä perinnästä tehdyn yleissopimuksen soveltamisesta (1077/2010).

2.2 Elatustuki ja elatusapu tilastoissa ja tutkimuksessa

2.2.1 Vahvistetut elatusapusopimukset

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä THL) julkaiseman tilaston²⁶ mukaan sosiaalitoimi vahvisti vuoden 2024 aikana yhteensä 43 538 elatusapusopimusta. Sopimukset koskivat yhteensä 4,3 prosenttia alle 18-vuotiaista lapsista. Tilastoon sisällytetään vain sosiaalitoimen vahvistamat sopimukset. Esimerkiksi Kelan vuonna 2019 erillään asuvien vanhempien keskuudessa toteuttaman kyselytutkimuksen perusteella noin kolmanneksella kyselyyn vastanneista vanhemmista ei ollut sosiaalitoimen vahvistamaa elatusapusopimusta tai tuomioistuimen päätöstä

24 Neuvoston päätös, tehty 30 päivänä marraskuuta 2009, elatusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 23 päivänä marraskuuta 2007 tehdyn Haagin pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön toimesta (2009/941/EY).

25 Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä tehty sopimus elatusavun perimisestä pakkotoimin. https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteki/1963/19630008/19630008_2.

26 Perheoikeudelliset palvelut 2024. Tilastoraportti 18/2025. Suomen virallinen tilasto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/151298>.

lapsen elatusavusta²⁷. Tämä oli muita yleisempää vuoroasuvan lapsen vanhempien keskuudessa. THL:n tilastoista ei myöskään käy ilmi, kuinka pitkäkestoisia sopimuksia hyvinvointialueilla vahvistetaan tai muuttuuko sovittu elatusavun määrä sopimuskauden aikana.

THL:n tilastojen elatusta koskevien sopimusten määrä on vähentynyt neljänneksen (22 %) vuodesta 2018. Sopimusten määrän pienenemiseen ei ole osoitettavissa yhtä selkeää syytä. Vuoroasumissopimusten yleisyys on pysynyt edellisten vuosien tasolla.

Kaikista vuoden 2024 aikana vahvistetuista elatusapusopimuksista 21 prosentissa muutettiin aiemmin tehtyä sopimusta (Taulukko 1). Yleisimmin sopimuksen muutoksen syynä oli elatusavun alentaminen (75 % tapauksista). 25 % prosentissa tapauksista sopimuksen muutoksen syynä oli elatusavun korottaminen.

Taulukko 1. Sosiaalihuollon vahvistamia elatusapusopimuksia, lkm. 2020–2024.

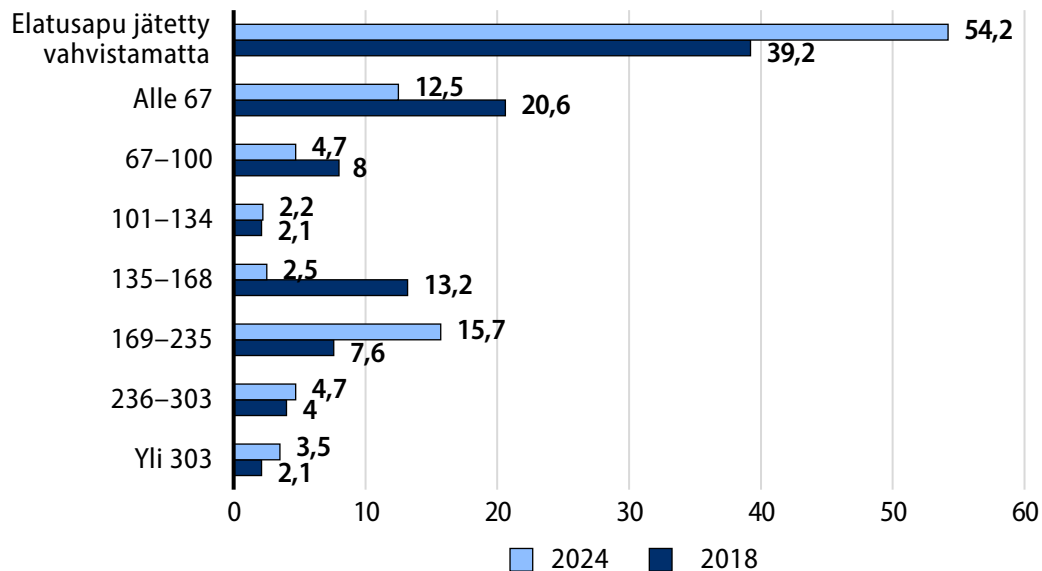
Lähde: THL.

Vahvistetut sopimukset	2020	2021	2022	2023	2024
Yhteensä	51 357	49 656	44 951	43 435	43 538
Osuus kaikista alle 18-vuotiaista	4,9 %	4,8 %	4,4 %	4,2 %	4,3 %
Euromäärää on muutettu	10 615	9 876	8 736	8 124	8 983
Joista alennettu	8 077	7 309	6 312	5 887	6 707
Alennettujen osuus-%	76 %	74 %	72 %	72 %	75 %
Joista korotettu	2 538	2 567	2 424	2 237	2 276
Korotettujen osuus-%	24 %	26 %	28 %	28 %	25 %

27 Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kalliomaa-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H-M. & Kivistö, N. (2020). Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva. Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-021-9>.

Euromäärä jätettiin vahvistamatta 54 prosentissa vuoden 2024 elatusapusopimuksista (21 420 sopimusta) (Kuvio 1). Syynä nk. nollasopimukselle oli esimerkiksi elatusvelvollisen puutteellinen elatuskyky. Vuodesta 2018 näiden sopimusten osuus on noussut 15 prosenttiyksikköä. Samalla vahvistettujen sopimusten euromäärät ovat nousseet vuodesta 2018. Yleisin suuruusluokka, johon sopimuksia vahvistettiin, oli 169–235 euroa (6 186 sopimusta).

Kuvio 1. Sosiaalihuollon vahvistamat elatusapusopimukset, euromääräisten sopimusten osuudet vuosina 2024 ja 2018. Lähde: THL.



Vahvistettujen elatusapusopimusten määrässä on selviä alueellisia eroja, jotka voivat selittyä erilaisilla alueellisilla käytännöillä esimerkiksi sopimusten keston liittyen. Myös alueiden erot väestörakenteessa vaikuttavat eroihin oletettavasti jossain määrin. Elatussopimuksia muutetaan usein vanhemman elatuskyvyssä tapahtuneen muutoksen takia. Muutoksen aiheuttajana voi olla esimerkiksi työttömyys, lomautus tai pätkätyöllisyys. Sosiaalihuollon vahvistamien sopimusten määrä vastasikin vuonna 2024 monin paikoin hyvinvointialueiden työttömien määrää. Elatussopimuksia vahvistettiin vuonna 2024 lasten määrään suhteutettuna eniten Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla.

2.2.2 Elatustuen saajat ja elatustukimenot

Elatustuen saajalla tarkoitetaan elatustukilaissa elatustuen nostajaa²⁸. Elatustuki maksetaan käytännössä sille vanhemmalle, jonka luona lapsi väestötietojärjestelmän mukaisesti asuu.

Elatustukea maksettiin vuoden 2024 lopussa 88 530 lapsesta (Taulukko 2). Vaikka määrä on vähentynyt vuodesta 2016 lähes 20 000 lapsella, osuus kaikista 0–17-vuotiaista lapsista on kuitenkin pysynyt lähes samana, 9–10 prosentissa. Myös elatustuen saajien määrä alkoi laskea vuodesta 2016, vuoden 2024 lopussa elatustukea sai 61 954 henkilöä. Enemmistö elatustuen saajista on naisia (85 %), joskin miesten osuus saajista on hitaasti kasvanut.

28 Ks. elatustukilaki (580/2008), 2 §.

Taulukko 2. Elatustukea saavien lukumäärä (31.12.) ja maksettu elatustuki 2009–2024. Lähde: Kela.

Vuosi	Lapset 31.12. lkm	% 0-17- vuotiaista	Saajat 31.12. lkm	Naiset	Miehet	Elatustuki täysimääräisenä, %	Maksetut etuudet yhteensä, eur	Euroa/kk lasta kohden
2009	95 899	8,8	65 005	57 708	7 297	65,6	114 639 286	128,20
2010	97 776	9,0	66 384	58 530	7 854	64,7	163 263 882	131,46
2011	98 182	9,1	66 823	58 706	8 117	72,2	167 663 986	135,06
2012	99 496	9,2	67 729	59 395	8 334	73,3	176 478 959	140,41
2013	101 409	9,4	69 185	60 515	8 670	75,4	185 006 679	144,79
2014	104 302	9,7	71 272	62 022	9 250	77,5	193 628 613	147,46
2015	106 796	10,0	73 118	63 293	9 825	79,2	201 902 175	149,77
2016	107 716	10,0	73 653	63 584	10 069	80,6	204 545 383	149,94
2017	105 847	9,9	72 392	62 308	10 084	82,1	204 919 733	151,23
2018	105 829	10,0	72 369	62 089	10 280	83,5	206 977 475	152,92
2019	103 764	9,9	71 303	60 953	10 350	84,7	208 633 460	156,18
2020	101 814	9,8	69 954	59 773	10 181	69,4	215 555 923	163,45
2021	98 551	9,5	68 035	58 017	10 018	71,9	213 640 966	164,91
2022	94 204	9,2	65 410	55 621	9 789	74,1	210 137 558	171,39
2023	91 272	8,9	63 433	53 847	9 586	76,3	221 191 667	186,39
2024	88 530	-	61 954	52 542	9 412	79,2	229 501 872	197,47

Lasten määrän vähenemisestä huolimatta elatustukimenot ovat kasvaneet lähes koko tarkastelujakson ajan. Vuoteen 2009 (jolloin elatustuen toimeenpano siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitokselle ja rahoitus kunnilta valtiolle) verrattuna menot ovat kasvaneet lähes 115 miljoonalla eurolla; vuonna 2024 elatustukea maksettiin yhteensä 229,5 miljoonaa euroa. Vuosina 2023–2024 elatustukimenot kasvoivat vuosittain 8–11 miljoonalla eurolla. Elatustuen menot lasta kohden kuukaudessa ovat nousseet tasaisesti muun muassa elatustukeen tehtyjen indeksikorotusten ja elinkustannusindeksin nousun (vaikuttaa elatusavun määrään) myötä.

2.2.3 Elatusvelvolliset

Vuoden 2024 lopussa hieman yli puolet (54 %) elatustuen saajatalouksista oli sellaisia, joissa elatusapua ei ollut vahvistettu lainkaan maksettavaksi tai se oli vahvistettu täysimääräistä elatustukea pienemmäksi elatusvelvollisen puutteellisen maksukyvyyn vuoksi ("Elatusvelvollisella alentunut maksukyky"). Osuus on kasvanut lähes 10 prosenttiyksikköä vuodesta 2009.

Elatustuen saajatalouksista 16–17 prosenttia on sellaisia, joissa elatusvelvollisen tiedot puuttuvat ("Ei elatusvelvollista") yhdeltä tai useammalta lapselta. Lasten näkökulmasta osuus on hieman matalampi, elatusvelvollisen tiedot puuttuivat runsaalta 13 prosentilta niistä lapsista, joista maksettiin elatustukea vuonna 2024 (taulukon 3 viimeinen sarake). Sekä niiden saajien, että lasten, osuus, joilta puuttuu tieto elatusvelvollisesta vanhemmasta tai huoltajasta, on hienoisesti kasvanut vuodesta 2009.

Elatusvelvollisen tiedot voivat puuttua, jos lapselle ei eri syistä ole vahvistettu isää/toista vanhempaa, tai isää/toista vanhempaa koskevat tiedot ovat puutteellisia (esimerkiksi ulkomailta Suomeen muuttanut äiti ja lapsi, jolla ei ole virallista tietoa isästä). Elatusvelvollisen tietojen puuttuminen oli selvästi runsaampaa alle 1-vuotiailla lapsilla, joista osan kohdalla isyyden vahvistaminen on voinut viivästyä. Elatusvelvollista koskevat tiedot puuttuivat kuitenkin lähes 13 prosentilta elatustuen maksun kohteena olevalta 1–17-vuotiaalta lapselta. Vanhemman ulkomaalaistausta voi selittää tietojen puuttumista jossain määrin; mikäli elatustukea saava vanhempi/huoltaja puhui äidinkielenään jotain muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea, tieto elatusvelvollisesta puuttui lähes neljäsosalta elatustuen saajista, kotimaankielisten kohdalla tieto elatusvelvollisesta puuttui 16 prosentilta elatustuen saajista.²⁹

29 Tietolähde: Kelan elatustukirekisteri, julkaisemattomia tietoja.

Taulukossa 3 on esitetty elatustuen saajia elatusvelvollista koskevien tietojen mukaan. Tiedot on siinä kuvattu elatustuen saajan näkökulmasta (sama saaja voi saada elatusapua useammasta lapsesta, jolloin elatusvelvollisia vanhempia voi samassa elatustuen saajataloudessa olla useampia).

Taulukko 3. Elatustuen saajat ja elatusvelvollista koskevat tilastotiedot (elatustuen saajien näkökulma). Lähde: Kela.

Vuosi	Saajat 31.12.	On elatus- velvollinen	Elatusvelvollisella alentunut maksukyky, lkm	Elatusvelvollisella alentunut maksukyky, % kaikista saajatalouksista	Ei elatus- velvollista	Elatusvelvollista koskeva tieto puuttuu, % saajatalouksista	Elatusvelvollista koskeva tieto puuttuu, % lapsista
2009	65 005	55 959	28 395	43,7	10 273	15,8	11,9
2010	66 384	57 080	29 923	45,1	10 592	16,0	12,0
2011	66 823	57 336	31 122	46,6	10 803	16,2	12,3
2012	67 729	57 987	32 164	47,5	11 113	16,4	12,5
2013	69 185	59 166	33 485	48,4	11 467	16,6	12,7
2014	71 272	60 994	35 596	49,9	11 807	16,6	12,8
2015	73 118	62 527	37 494	51,3	12 223	16,7	13,0
2016	73 653	62 993	38 472	52,2	12 303	16,7	13,0
2017	72 392	62 261	38 377	53,0	11 713	16,2	12,5
2018	72 369	62 307	38 771	53,6	11 642	16,1	12,5
2019	71 303	61 386	37 822	53,0	11 473	16,1	12,6
2020	69 954	60 099	37 616	53,8	11 350	16,2	12,7
2021	68 035	58 369	37 030	54,4	11 148	16,4	12,9
2022	65 410	55 927	35 289	54,0	10 917	16,7	13,3
2023	63 433	54 106	34 371	54,2	10 726	16,9	13,5
2024	61 954	52 767	33 431	54,0	10 503	17,0	13,7

Elatusvelvollisten näkökulmasta tarkasteltuna elatusvelvollisia vanhempia/hooltajia oli vuoden 2024 lopussa Kelan elatustukirekisteritietojen perusteella 50 798 henkilöä (Taulukko 4). Alentunut maksukyky oli 32 287 elatusvelvollisella, mikä oli 64 prosenttia kaikista elatusvelvollisista.

Taulukko 4. Elatusvelvolliset 31.12. ja elatusvelvolliset, joilla oli elatusapuvelkaa 31.12., vuosina 2020–2024. Lähde: Kela.

Vuosi	Elatusvelvollisia 31.12. Yhteensä	Elatusvelvollisella alentunut maksukyky, lkm (%)	Elatusvelvollisia, joilla elatusapuvelkaa 31.12. Yhteensä	Elatusapuvelka 31.12. Eur
2020	57 741	36 283 (63 %)	38 434	201 015 792
2021	56 033	35 688 (64 %)	37 094	206 436 959
2022	53 664	33 984 (63 %)	30 671	201 081 982
2023	51 996	33 114 (64 %)	30 874	210 611 523
2024	50 798	32 287 (64 %)	31 481	227 695 118

2.2.4 Kelan maksama työttömyysturva ja perustoimeentulotuki elatustuen saajien ja elatusvelvollisten näkökulmasta

Taulukossa 5 on esitetty Kelan maksamaa työttömyysturvaa ja/tai perustoimeentulotukea saaneiden elatustuen saajien ja elatusvelvollisten lukumääriä ja osuuksia. Tiedot perustoimeentulotuen ja Kelan maksaman työttömyysturvan saaneiden osuuksista antavat kuvaa elatustuen saajien ja elatusvelvollisten toimeentulosta. Kelan tiedoista ei saada tietoa ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajista, joten työttömyysturvan kokonaisuuden osalta tiedot ovat puutteellisia. Kelan maksama työttömyystuki sisältää peruspäivärahan ja työmarkkinatuen.

Vuoden 2024 lopussa elatustukea saaneista noin 25 prosenttia oli saanut vuoden 2024 aikana perustoimeentulotukea vähintään yhden kuukauden ajalta. Toimeentulotukea oli saatu keskimäärin 7 kuukauden ajalta (keskiarvo vain toimeentulotukea saaneista). Kelan maksamaa työttömyysetuutta oli saanut noin 20 prosenttia.

Elatusvelvollisista 40 prosenttia oli saanut vuoden 2024 aikana perustoimeentulotukea vähintään yhden kuukauden ajalta. Keskimäärin toimeentulotukea oli saatu 7,2 kuukauden ajalta (keskiarvo niistä, jotka olivat saaneet perustoimeentulotukea). Kelan maksamaa työttömyysturvaa oli vuoden 2024 aikana saanut 35 prosenttia elatusvelvollisista.

Elatusapuvelkaa oli vuoden 2024 lopussa 31 481 elatusvelvollisella. Tästä ryhmästä oli vuoden 2024 aikana saanut Kelan maksamaa työttömyysturvaa 35 prosenttia ja perustoimeentulotukea 38 prosenttia. Toimeentulotukea oli saatu keskimäärin 7,4 kuukautta (keskiarvo niistä, jotka olivat saaneet perustoimeentulotukea).

Taulukko 5. Elatusvelvolliset 31.12.2024 ja elatusvelvolliset, joilla oli elatusapuvelkaa 31.12.2024 (elatusvelvollisten näkökulma): Kelan työttömyysturva ja perustoimeentulotuki. Lähde: Kela.

Elatustuen saajat ja elatusvelvolliset	Yhteensä	Kelan työttömyys-etuutta vuoden 2024 aikana lkm (%)	Perustoimeentulotukea vuoden 2024 aikana lkm (%)	Perustoimeentulotukea saaneet: toimeentulotukikuukausia keskimäärin (vuoden 2024 aikana)
Elatustuen saajia 31.12.2024	61 954	12 492 (20 %)	15 695 (25 %)	7,0 kk
Elatusvelvollisia 31.12.2024	50 798	18 023 (35 %)	20 339 (40 %)	7,2 kk
Elatusvelvollisia, joilla elatusapuvelkaa 31.12.2024	31 481	11 048 (35 %)	11 866 (38 %)	7,4 kk

2.2.5 Perustoimeentulotuki ilman elatustukea ja/tai elatusapua

Perustoimeentulotukea saavissa yhden huoltajan talouksissa elatusapu ja elatustuki ovat keskeisiä tulonlähteitä. Kaikki perustoimeentulotuen varassa olevat yhden huoltajan taloudet eivät kuitenkaan ole saaneet elatusapua tai elatustukea.

Lapsiperheiden pienituloisuus, sosiaaliturva ja asumisjärjestelyt -hankkeessa³⁰ tarkasteltiin kaikkia perustoimeentulotukea saavia yhden huoltajan ja lasten talouksia sen mukaan, kuinka suuri osuus heistä sai elatustukea ja/tai elatusapua yhtä aikaa perustoimeentulotuen kanssa. Tiedot koskivat vuotta 2022.

Tilastovuoden aikana perustoimeentulotukea 1–12 kuukauden ajalta saaneista yhden huoltajan perheistä 24 prosenttia oli sellaisia, jotka eivät olleet saaneet elatusapua tai elatustukea lainkaan perustoimeentulotukijakson aikana, noin viidesosa (22 %) osalta aikaa ja hieman yli puolet (54 %) oli saanut elatusapua tai elatustukea kaikilta perustoimeentulotuen maksukuukausilta (Taulukko 6). Osa näistä tilanteista on todennäköisesti sellaisia, joissa elatusapua ei ole ehditty vahvistaa, jolloin myöskään elatustukeen ei ole ollut oikeutta. Tämä näkyy siinä, että lyhyen aikaa toimeentulotukea saaneista perheistä muita suurempi osa ei ollut saanut elatusapua tai elatustukea toimeentulotukikuukausilta. Varsin merkittävä osa pitkään perustoimeentulotukea saaneista yhden huoltajan talouksista ei kuitenkaan ollut saanut elatusapua tai tukea toimeentulotukijakson aikana. Toimeentulotukea kalenterivuoden 2022 aikana 10–12 kuukauden ajalta saaneista yhden huoltajan perheistä 16 prosenttia ei ollut saanut elatusapua tai elatustukea yhdeltäkään perustoimeentulotukikuukaudelta, runsas viidesosa (22 %) oli saanut elatusapua tai elatustukea osalta aikaa ja 45 prosenttia oli saanut elatusapua tai elatustukea kaikilta perustoimeentulotukikuukausilta.

30 Jauhiainen, S., Miettinen, A., Mäkinen, L., Ristikari, T., Räsänen, T., Sihvonen, E. & Virmasalo, L. (2024). Lapsiperheiden pienituloisuus, sosiaaliturva ja asumisjärjestelyt: LAPSOSET-hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:35. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-478-1>.

Taulukko 6. Perustoimeentulotukea saaneet yhden huoltajan taloudet, elatusavun ja/tai elatustuen saaminen samanaikaisesti perustoimeentulotuen kanssa.

Perustoimeen- tulotuki- jaksojen yhteenlaskettu kesto vuoden 2022 aikana	Kotitalous ei ole saanut lainkaan elatusapua tai elatustukea	Kotitalous on saanut elatusapua tai elatustukea osalta aikaa	Kotitalous on saanut elatusapua tai elatustukea koko ajanjaksolta	N
1-6 kk	30 %	12 %	58 %	15 774
7-9 kk	18 %	29 %	53 %	4 204
10-12 kk	16 %	39 %	45 %	8 072
Kaikki (tt-tukea 1-12 kk)	24 %	22 %	54 %	28 050

Kelassa vuonna 2019 tehdyn väestökyselyn perusteella eronneista vanhemmista hieman alle kolmanneksella (30 %) ei ollut viranomaisen vahvistamaa sopimusta tai käräjäoikeuden päätöstä lapsen elatuksesta. Neljä prosenttia kyselyyn vastanneista vanhemmista ilmoitti asian olevan kesken tai he eivät osanneet sanoa elatussopimuksen tilanteesta. Vanhemmat perustelivat sopimuksen vahvistamattomuutta pääsääntöisesti sillä, että vahvistettua sopimusta ei pidetty tarpeellisena sekä halulla säilyttää joustavuus elatusta koskevissa asioissa. Osa kyselyyn vastanneista vanhemmista kuitenkin kertoi syyksi vahvistetun sopimuksen puuttumiselle vaikeudet sopia asiasta toisen vanhemman kanssa ja riitelyn välttämisen. Huomionarviosta on, että näin kertoivat erityisesti ne vanhemmat, joiden luona lapsi asuu pääsääntöisesti tai kokoaikaisesti. Näistä vanhemmista 18 prosenttia kertoi halunneensa välttää riitelyn ja 15 prosenttia kertoi, ettei elatuksesta oltu päästy sopuun.³¹

31 Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kalliomaa-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H-M. & Kivistö, N. (2020). Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva. Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2020:51.

2.2.6 Elatusavun perintä

Kun lapsesta maksetaan elatustukea, Kela perii kaikki maksamatta jääneet elatusavut elatusvelvolliselta. Maksamattomia elatusapuja kutsutaan elatusapuvelaksi. Elatusapuvelka sisältää maksamatta jääneet elatusavut viivästyskorkoineen sekä jatkossa kuukausittain erääntyvät elatusavut. Elatusapuvelka vanhenee viidessä vuodessa.

Elatusvelvollisia, joilla oli elatusapuvelkaa vuoden 2024 lopussa, oli yhteensä 31 481 henkeä. Perittävää elatusapuvelkaa oli vuoden 2024 lopussa noin 227,7 miljoonaa euroa. Perittävänä olevan elatusapuvelan määrä on kasvanut vuodesta 2022 vuoteen 2024 runsaalla 26,6 miljoonalla eurolla. Vuonna 2024 elatusapuvelkoja perittiin noin 55,2 miljoonaa euroa.

Tilastoissa esitetty perintäkertymä sisältää Kelan vapaaehtoisella perinnällä ja kuitaamalla saadut elatusapusuoritukset sekä ulosoton kautta perityt elatusapusuoritukset. Merkittävä osa elatusavusta tulee perityksi ulosoton kautta, jossa elatusapu on etuoikeutettua velkaa. Perintäkertymän vähentymiseen on olennaisesti vaikuttanut ulosoton suojaosuuden määrän nousu ja työttömyysturvan lapsikorotusten poistuminen 1.4.2024³².

Yhä suurempaa osaa elatusapuvelasta peritään ulkomailta. Ulkomailla perinnässä oleva elatusapuvelka on tasaisesti kasvanut vuosittain ja samaan aikaan perintäkertymä ulkomailta on laskenut. Monet seikat vaikuttavat perinnän tuloksellisuuteen ulkomaan perinnässä. Elatusvelvollisen olinpaikka voi jäädä viranomaistiedusteluista huolimatta tuntemattomaksi, jolloin perintää ei voida suorittaa. Vaikka elatusvelvollisen olinpaikka saataisiin tietoon, elatusvelvollinen voi olla maassa, johon ei sovellu mikään perintäinstrumentti. Lisäksi elatusvelvollisella ei välttämättä ole maksukykyä suorittaa elatusapuvelkaa perintätoimenpiteistä huolimatta ja hänet voidaan todeta varattomaksi ulkomaisen viranomaisen toimesta. Perintätoimet ja perintätulos vaihtelevat myös maakohtaisesti.

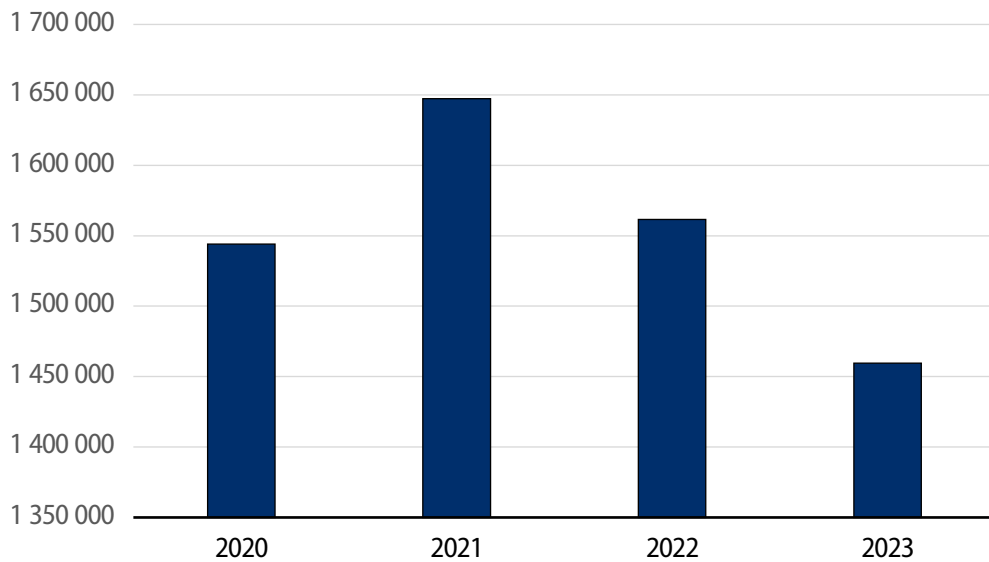
32 Ks. Työttömyystuen lapsikorotukset poistuvat 1.4.2024 – selvitä muutoksen vaikutus tilanteeseesi, jos olet elatusvelvollinen tai saat elatustukea. Kelan tiedote 30.1.2024. <https://www.kela.fi/ajankohtaista/tyottomyystuen-lapsikorotukset-poistuvat-1.4.2024-selvita-muutoksen-vaikutus-tilanteeseesi-jos-olet-elatusvelvollinen-tai-saat-elatustukea>.

Taulukko 7. Elatusavun perinnän kehitys vuosina 2020–2023. Taulukossa 7 esitettyihin kokonaismääriin sisältyvät kuvion 8 ulkomaan perintäkanta ja kertymä. Lähde: Kela.

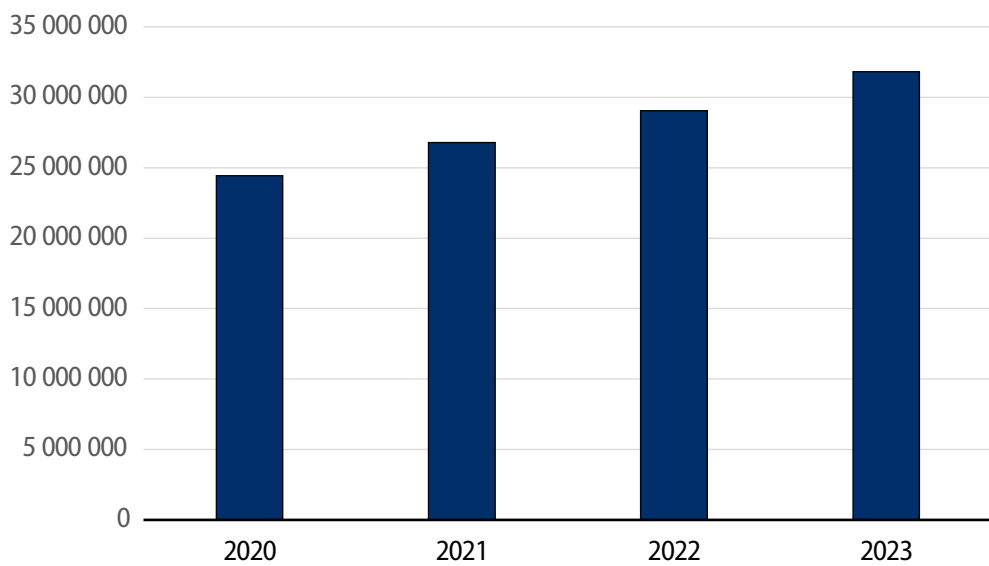
Perinnän kehitys	2020	2021	2022	2023
Perityksi saatujen velka-asioiden määrä	47 178	45 235	44 761	41 827
Perintäkertymä (€)	66 609 005	65 104 717	64 973 352	62 217 747
Elatusvelvollisia, joilla elatusapuvelkaa 31.12.	38 434	37 094	30 671	30 874
Perittävänä olevien velka-asioiden määrä 31.12.	43 722	42 412	35 432	35 747
Perittävää jäljellä 31.12. (€)	201 015 792	206 436 959	201 081 982	210 611 523
Vanhennutettavien perintäasioiden määrä	47 463	45 873	44 369	43 103
Vanhentuneet elatusvelkasaatavat (€)	18 303 776	17 247 599	15 877 668	14 889 397

Kuvio 2. Elatusapuvelan perinnän kertymä ulkomailta vuosien 2020–2023 lopussa (€).

Lähde: Kela.

**Kuvio 3.** Elatusavun perinnän saatavakanta ulkomailta vuosien 2020–2023 lopussa (€).

Lähde: Kela.



2.3 Elatusasiat tuomioistuimissa

2.3.1 Elatusvelvollisuus ja asian vireilletulo

Jos elatusvelvolliset vanhemmat eivät keskenään tai esimerkiksi lastenvalvojan avustamina pääse sopimukseen lapsen elatuksesta, voi vanhempi nostaa käräjäoikeudessa kanteen toista vanhempaa vastaan, vaatien lapsen puolesta ja lapsen nimissä elatusapuvelvollisuuden määrittämistä. Elatusvaatimus voidaan esittää oikeudessa erikseen tai yhdessä avioeroa taikka lapsen huoltoa, asumista ja tapaa-misoikeutta koskevien vaatimusten kanssa.

Erikseen kanteella vireille tulevassa elatusavun vahvistamista koskevassa asiassa asianosaisina ovat lapsi ja se vanhempi, jolta elatusapua vaaditaan. Kannetta on lapsen puolesta oikeus ajaa lapsen huoltajalla, lapselle määrättyllä edunvalvojalla ja tietyissä tilanteissa myös hyvinvointialueen sosiaalitoimissa sillä viranhaltijalla, jolle tehtävä on delegoitu.³³

Vastaajan kotipaikan tai vakituisen asuinpaikan tuomioistuin on toimivaltainen tuomioistuin käsittelemään elatusapua koskevaa kannetta.³⁴ Elatusapua koskeva vaatimus voidaan tutkia myös käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä elatusapua vaativalla tai saavalla on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka.³⁵ Tämä vaihtoehtoinen oikeuspaikka on kantajalle luonteva niissä tapauksissa, joissa elatusvelvollinen asuu toisella puolella maata tai ulkomailla.

Tuomioistuimessa vanhempi voidaan elatuslain 4 §:n mukaisesti velvoittaa suorittamaan lapselle elatusapua, jos hän ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta, lapsi ei asu pysyvästi hänen luonaan, tai lapsi asuu vuorotellen hänen ja toisen vanhempansa tai muun huoltajansa luona.

Vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Vanhempien elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon elatuslain 3 §:n mukaan heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa. Vanhempien elatusvastuun laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös lapsen kyky ja mahdollisuudet itse vastata elatuksestaan sekä seikat, joiden johdosta vanhemmille ei aiheudu lapsen elatuksesta kustannuksia tai ne ovat vähäiset.

33 Kangas, U. (2023). Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet, Alma Talent Oy, s. 245.

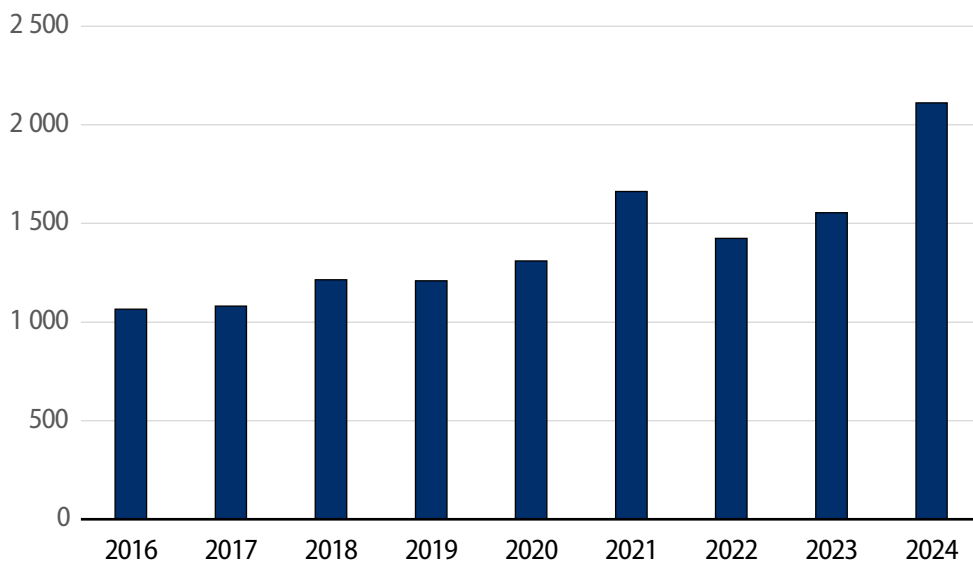
34 Ks. elatuslain 14.1 §, oikeudenkäymiskaaren 10:1.

35 Ks. oikeudenkäymiskaaren 10:9.

2.3.2 Lapsen elatusapua koskevien riita-asioiden määrä

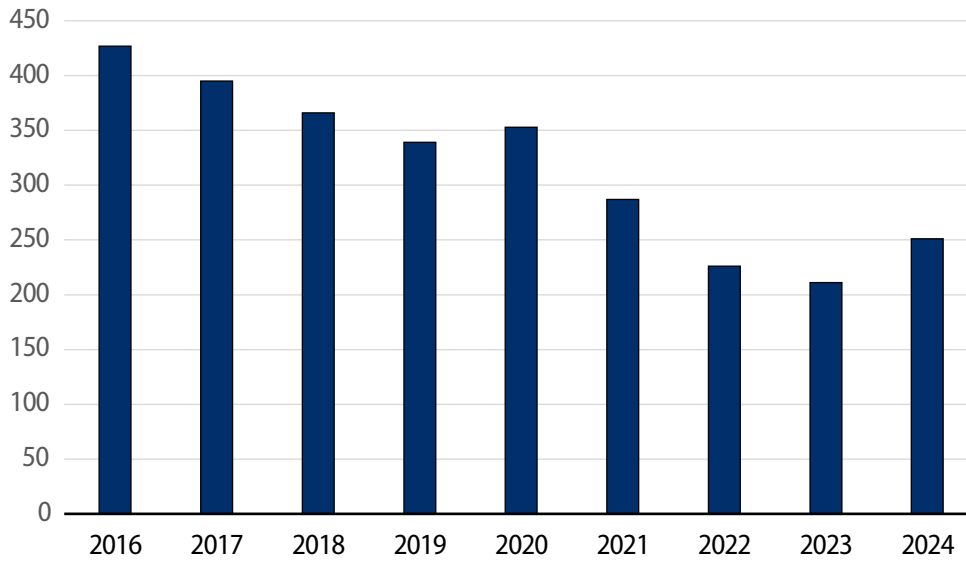
Lapsen elatusta koskevien riita-asioiden määrä on lisääntynyt. Vuonna 2024 käräjäoikeuksissa ratkaistiin 1 683 lapsen elatusavun vahvistamista koskevaa asiaa, kun vuonna 2019 vastaava luku oli 1 202. Lapsen elatusavun muutosta koskevien riita-asioiden määrä on sen sijaan vähentynyt. Vuonna 2024 käräjäoikeuksissa ratkaistiin 219 lapsen elatusavun muutosta koskevaa asiaa, kun vuonna 2019 niitä ratkaistiin 339.³⁶ Kuviossa 4 ja 5 on esitetty lapsen elatusavun vahvistamista koskevien sekä sopimuksen tai päätöksen muuttamista koskevien riita-asioiden määrä kaikissa tuomioistuimissa vuosina 2016–2024. Tilastoista ei käy ilmi, onko tuomioistuimen ratkaisu elatusavun määrästä määräaikainen, voimassa siihen asti, kun lapsi täyttää 18-vuotta tai portaittainen, jolloin elatusavun määrä muuttuu määrätyn suunnitelman mukaisesti.

Kuvio 4. Lapsen elatusavun vahvistamista koskevien riita-asioiden käsittelyiden määrä tuomioistuimissa vuosina 2016–2024. Lähde: Oikeusrekisterikeskus.



36 Tuomioistuinvirasto. Tilastoja. Käräjäoikeudet, ratkaistut siviiliasiat. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTEyMmZlMDAtZmZjMy00NDcwLWI5MGltYjk4O-Tl1ZDY5YWU0liwidCI6IjBIMTAzNjZLTy4ZjUtNDY2OS1iYWVlWllyZjk2NGE1Mzdhdz-ClsImMiOjh9>. Ks. myös Ks. myös Siro, J., Aaltonen M. (2019). Riita-asiat tuomioistuimissa 2000-luvulla. Lakimies 6/2019, s. 758–782. <https://www.edilex.fi/lakimies/202030003>.

Kuvio 5. Lapsen elatusta koskevan sopimuksen tai päätöksen muuttamista koskevien riita-asioiden käsittelyiden määrä tuomioistuimissa vuosina 2016–2024. Lähde: Oikeusrekisterikeskus.



2.3.3 Elatusvaatimuksen tiedoksianto ja yksipuolinen tuomio

Käräjäoikeudessa käsittelijä tarkistaa, että elatusapua koskeva kanne täyttää muodolliset vaatimukset, minkä jälkeen kanne laitetaan tiedoksi elatusvelvolliselle vanhemmalle, joka samalla haastetaan vastaamaan kanteeseen. Haastamisen tulee tapahtua todisteellisesti, tyypillisesti lähettämällä haaste ja kannekirjelmä saanti- tai tiedoksiantotodistusta vastaan vastaajan osoitteeseen, tai viime kädessä haastemiehen yhteydenotoin. Kanteesta tiedon saatuaan vastaajalla on mahdollisuus vastustaa kannetta ja ilmoittaa vastustamiselleen perusteet ja mahdollinen todistelu.

Niissä tapauksissa, joissa vastaaja vastaa kanteeseen käräjäoikeuden kehotuksen mukaisesti, asian käsittely jatkuu riita-asian oikeudenkäyntinä. Valmistelun ja mahdollisen pääkäsittelyn jälkeen asia ratkaistaan tyypillisesti tuomiolla.

Jos vastaaja jää tiedoksiannon jälkeen passiiviseksi eikä anna pyydettyä vastausta määräajassa tai jos hän ilmoittaa vastustamisensa tueksi vain sellaisen perusteen, jolla selvästi ei ole vaikutusta asian ratkaisemiseen, asia voidaan ratkaista

valmistelua enemmän jatkamatta. Kanne hyväksytään tällöin yksipuolisella tuomiolla.³⁷ Asianosaisen laiminlyönnin tai passiivisuuden takia asiassa voi myös oikeudenkäynnin aikana tulla annettavaksi yksipuolinen tuomio³⁸.

Niissä tilanteissa, jossa vastaajana olevan elatusvelvollisen olinpaikasta ei voida saada tietoa, tuomioistuimien huolehtii tiedoksiannon toimittamisesta kuuluttamalla³⁹. Tällöin tiedoksianto toimitetaan pitämällä asiakirja liitteineen nähtävillä tuomioistuimen kansliassa ja julkaisemalla ilmoitus asiakirjan pääasiallisesta sisällöstä sekä siitä, missä tiedoksi annettavat asiakirjat ovat nähtävillä, virallisessa lehdessä jonnekin kuukauden ensimmäisessä numerossa. Tuomioistuin voi julkaista ilmoituksen myös sanomalehdessä. Ilmoitus on viipymättä pantava nähtäville myös tuomioistuimen ilmoitustaululle. Tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen silloin, kun ilmoitus on julkaistu virallisessa lehdessä. Kun tiedoksianto on tapahtunut ja vastaamiselle asetettu määräaika on kulunut umpeen ilman, että vastaaja on antanut pyydettyä vastausta, asia voidaan ratkaista hyväksymällä kanne velkojan hyväksi yksipuolisella tuomiolla.

Yksipuoliseen tuomioon ei voi hakea muutosta valittamalla, vaan vastaajan on haettava takaisinsaantia siinä tuomioistuimessa, joka on antanut tuomion. Takaisinsaantia on haettava 30 päivän kuluessa siitä, kun se, ketä vastaa ratkaisu on annettu, on saanut tiedon yksipuolisesta tuomiosta. Lainvoimaa vailla oleva yksipuolinen tuomio pannaan ulosotossa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Yksipuolisen tuomion täytäntöönpano ei edellytä ulosoton hakijalta vakuuden asettamista.

Vuonna 2024 lapsen elatusavun vahvistamista tai muutosta koskevien, yksipuolisella tuomiolla ratkaistujen riita-asioiden määrä oli 446 (kuvio 6). Kyseisten riita-asioiden määrä on pysynyt suhteellisen tasaisena vuosien 2014 ja 2024 välillä. Määrä oli korkeimmillaan vuonna 2020, jolloin lapsen elatusapu vahvistettiin tai elatusavun määrää muutettiin yksipuolisella tuomiolla 573 kertaa.

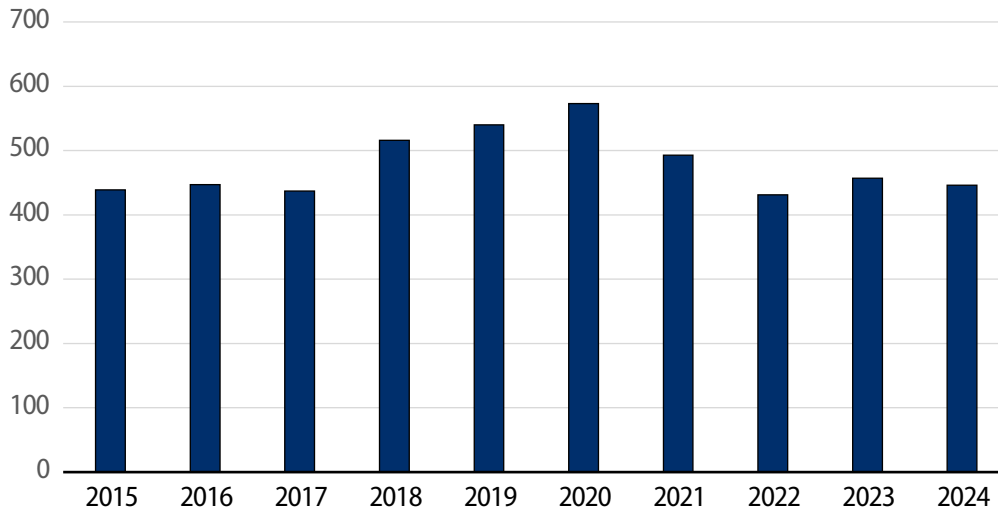
37 Oikeudenkäymiskaari 5:13.

38 Oikeudenkäymiskaari 12:10–13.

39 Oikeudenkäymiskaari 11:9.

Kuvio 6. Lapsen elatusavun vahvistamista koskevien, tuomioistuimissa yksipuolisella tuomiolla ratkaistujen riita-asioiden määrä vuosina 2015–2024.

Lähde: Oikeusrekisterikeskus.



2.3.4 Elatusasian käsittely oikeudenkäynnissä

Vastauksen myötä riitaiseksi muuttuneen elatuskanteen käsittely tapahtuu noudattaen oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Oikeudenkäynti kärjäoikeudessa jakautuu kirjalliseen ja suulliseen valmisteluun sekä mahdolliseen pääkäsittelyyn. Valmistelussa selvitetään asianosaisten vaatimukset ja niiden perusteet, mistä asianosaiset ovat erimielisiä, mitä todisteita tullaan esittämään ja mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen sekä se, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle. Valmistelu aloitetaan kirjallisesti, ja sitä yleensä jatketaan suullisesti valmisteluistunnossa. Tuomioistuin tekee valmistelun kuluessa kirjallisen yhteenvedon asianosaisten vaatimuksista, niiden perusteista sekä tarvittaessa todisteista ja siitä, mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen.

Asian ratkaiseminen valmistelun pohjalta on mahdollista, jos asia on laadultaan selainen, ettei sen ratkaiseminen edellytä pääkäsittelyn toimittamista eikä kukaan asianosaisista vastusta asian ratkaisemista kirjallisessa menettelyssä. Erikseen nostetut elatuskanteet ratkaistaan usein kirjallisesti, ilman pääkäsittelyn toimittamista. Muussa tapauksessa asia siirretään pääkäsittelyyn. Pääkäsittely on suullinen. Kärjäoikeus ratkaisee asian pääkäsittelyssä esitetyn oikeudenkäyntiaineiston perusteella.

Korkein oikeus on vuonna 2003 antanut kaksi ennakkoratkaisua, jotka koskivat oikeudenkäyntikuluja lapsen elatusapua koskevissa asioissa (KKO 2003:104 ja KKO 2003:105). Korkein oikeus katsoi, että korvausvelvollisuus määräytyy elatusvelvollisen osalta oikeudenkäymiskaaren OK 21 luvun 1 §:n mukaan ja lapsen osalta saman luvun 2 §:n mukaan. Ratkaisujen nojalla elatusvelvollisen on hävitessään oikeudenkäynnin korvattava vastapuolen (lapsi) kulut ainakin osittain. Lasta puolestaan ei elatusapuasiassa yleensä veloiteta korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäyntikuluja, vaikka lapsi häviäisi elatusavun vahvistamista tai korottamista koskevan oikeudenkäynnin.

Lisäksi, koska lapsi on yleensä varaton, hänen mahdolliset asianajokulunsa katetaan useimmiten valtion varoista. Näin ollen lapsella tai lasta oikeudenkäynnissä edustavalla, lapsen kanssa asuvalla, vanhemmalla ei pääsääntöisesti ole elatusapuasioissa ns. kuluriskiä.

2.3.5 Käräjäoikeuden asiaratkaisut elatusta koskevissa asioissa

Jos kanne on perusteltu, elatusavun määrä ja sen suorittamistapa vahvistetaan tuomiolla. Tyypillisesti elatusapu määrätään elatuslain 10 §:n perusteella suoritettavaksi kanteen vireille panosta tai tuomiossa määrätystä tätä myöhäisemmästä ajankohdasta lukien. Elatusapua on suoritettava kuukausittain etukäteen, jollei toisin ole sovittu tai määrätty. Elatusapu voidaan vahvistaa suoritettavaksi eri määräisenä eri ajanjaksoilta. Elatusapu voidaan kuitenkin elatuslain 6 §:n mukaan vahvistaa suoritettavaksi kertamaksuna, mikäli tämä on tarpeen lapsen elatuksen turvaamiseksi vastaisuudessa ja sitä on elatusavun suorittajan maksukykyyn nähden pidettävä kohtuullisena. Velvollisuus suorittaa elatusapua päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta, jollei toisin ole sovittu tai määrätty.

Poikkeuksellisesti voidaan määrätä, että elatusapua on suoritettava kanteen vireillepanoa aikaisemmasta ajankohdasta lukien, jos tähän on olemassa erityisen painavia syitä. Erityisen painavana syynä voidaan vedota esimerkiksi siihen, että lapsen vanhemmat ovat sopimusneuvotteluissa keskustelleet elatusavun suorittamistavasta, mutta eivät ole päässeet asiasta sovintoon kannetta nostamatta.⁴⁰

Oikeudenkäynti voi myös koskea aiemmin vahvistettua tai sovittua elatusapua. Aiemmin vahvistetun elatusavun määrää ja sen suorittamistapaa voidaan elatuslain 11 §:n mukaisesti myöhemmin muuttaa sopimuksella tai tuomiolla, mikäli niissä

40 Kangas, U. (2023). Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Alma Talent Oy, s. 239–246.

olosuhteissa, jotka 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. Elatusapua voidaan muuttaa myös, jos elatusapua koskevan sopimuksen harkitaan olevan kohtuuton. Elatusavun muuttamiselle on siten kaksi eri perustetta eli olosuhteiden olennainen muuttuminen ja ns. alkuperäinen kohtuuttomuus.⁴¹

Oikeuskäytännössä ansiotulojen merkittävää alentumista on myös pidetty olennaisena elatuskykyyn vaikuttavana muutoksena, jos muutos ei ole johtunut vapaaehtoisesta siirtymisestä huonommin palkattuun tehtävään⁴².

Elatuskyvyn alentumista on pidetty olennaisena esimerkiksi tilanteessa, jossa elatusvelvollinen oli tuomittu yli kymmenen vuoden vankeusrangaistukseen, joka oleellisesti ja pitkäksi aikaa rajoitti elatusvelvollisen mahdollisuutta osallistua ansiotyöhön⁴³.

Elatuskyky voi myös parantua alkuperäisen elatusapusopimuksen tai elatusapua koskevan tuomioistuimen päätöksen antamisen jälkeen. Elatusapu on saatettu vahvistaa esimerkiksi tilanteessa, jossa molemmat vanhemmat ovat olleet opiskelijoita, jotka ovat eläneet opintotuen varassa. Ammattiin valmistuminen voi nostaa elatuskykyä niin merkittäväällä tavalla, että elatusavun korottaminen on mahdollista. Myös aikaisemmasta elatusvastuusta vapautuminen esimerkiksi sen vuoksi, että elatusvelvollisen luona asunut lapsi on täyttänyt 18 vuotta, voi parantaa vanhemman elatuskykyä siinä määrin, että hänet voidaan velvoittaa suorittamaan toisen vanhemman luona asuvalle lapselleen lisää elatusapua.⁴⁴

Tuomioistuimen ratkaisulla velvollisuus suorittaa elatusapua voidaan myös määrätä lakkaamaan.

Elatustukeen oikeuttava peruste elatusvelvollisen puutteellisesta elatuskyvystä tulee kirjata näkyviin vahvistettavaan sovintoon tai päätökseen. Kun tuomioistuin vahvistaa vanhempien sovinnon elatusavusta, se samalla päätöksellään käytännössä ratkaisee, onko lapsi oikeutettu elatustukeen muiden tuen saamisen edellytysten täytyessä. Elatusapua vahvistettaessa päätökseen on myös syytä kirjata ne

41 Aaltonen, A-K. (2020). Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimessa - Lapsen huolto, tapaamisoikeus ja elatus. Edita Publishing Oy, s. 553–556.

42 Ks. KKO 1993:116, KKO 1987:70, KKO 2020:60.

43 Ks. KKO 1983 II 74.

44 Kangas, U. (2023). Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Alma Talent Oy, s. 247–249.

lapsen elatuksen tarvetta ja vanhempien elatuskykyä koskevat seikat, jotka ovat vaikuttaneet elatusavun määrään. Jos elatusapuun haetaan myöhemmin muutosta, kirjatut tiedot auttavat arvioimaan, onko olosuhteissa tapahtunut elatuslain 11 §:ssä edellytettyä olennaista muutosta. Tiedot tulisi kirjata myös silloin, kun vanhemmat päätyvät asiassa sovintoon. Huomionarvoista on, että sopuratkaisun perusteena olevat seikat eivät läheskään aina ole selvitettyjä, jolloin seikoista voidaan usein kirjata vain ne, joista vanhemmat ovat olleet yhtä mieltä.⁴⁵

Oman lisänsä elatusasian käsittelyyn tuo Kelan maksaman elatustuen suhde yksityisoikeudelliseen elatusapuun. Jotta Kela maksaisi lapselle elatustukea, tuomioistuimen tulee sisällyttää päätökseensä ns. elatustukilauseke eli vahvistaa, että elatustukea alhaisempi elatusapu perustuu vanhemman puutteelliseen elatuskykyyn. Elatustukeen oikeuttava peruste tulee kirjata näkyviin vahvistettavaan sovintoon tai päätökseen.

Puutteellisen elatuskyvyn tilanteissa elatustuen saamisen turvaamiseksi elatusapua vaaditaan yleensä elatustuen määrä. Tuomioistuimet hyväksyvät tämän menetelyn eivätkä yleensä edellytä kantajalta tai hakijalta elatusvelvollisen elatuskyvyn tarkempaa yksilöintiä. Elatusavun määrää arvioidaan tarkemmin vasta, jos vastaaja vastustaa vaatimusta.⁴⁶ Myös elatustukea alhaisempi määrä voidaan vahvistaa, jos vastaaja esittää siitä riittävän selvityksen.

2.3.6 Elatusavusta sopiminen oikeudessa

Toisin kuin lapsen huolto- ja tapaamisasiat, elatusapu on vakiintuneesti katsottu dispositiiviseksi asiaksi eli vanhemmat saavat muutamien poikkeuksin sopia elatusavun määrästä. Korkein oikeus on käsitellyt kahdessa peräkkäisessä ratkaisussaan elatusapuasian luonnetta katsoen muun muassa, että tuomioistuin on sidottu asianosaisten vaatimuksiin elatusavun määrästä siten, ettei elatusapua voida vahvistaa vaadittua suuremmaksi eikä myönnettyä pienemmäksi⁴⁷. Poikkeus elatusapuasian dispositiivisuuteen on elatuslain 7 §:n 3 momentissa. Sen mukaan sopimus, jolla lapsen puolesta luovutaan vastaisuudessa oikeudesta elatusapuun, on mitätön. Dispositiivisuus ei ole rajoittamatonta, sillä tuomioistuimen on valvottava lapsen etua

45 Aaltonen, A-K. (2020). Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimessa - Lapsen huolto, tapaamisoikeus ja elatus. Edita Publishing Oy, s. 209, 483–484, 552.

46 Aaltonen, A-K. (2020). Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimessa - Lapsen huolto, tapaamisoikeus ja elatus. Edita Publishing Oy, s. 207–210.

47 Ks. [KKO 2003:104](#) ja [KKO 2003:105](#).

ja ratkaisun kohtuullisuutta asiassa.⁴⁸ Lapsen edun huomioon ottaminen elatusasiassa ilmenee lähinnä siinä, että tuomarin prosessinjohto on aktiivista ja hän pyrkii kyselyoikeuttaan käyttämällä selvittämään lapsen elatuksen riittävyyden.

Oikeudenkäynnissä osapuolten välinen sovinto voidaan vahvistaa missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa ja myös ylemmissä asteissa.⁴⁹

Vanhemmat voivat siten sopia lapsen elatusapua koskevan riidan myös oikeudenkäynnin aikana. Tällöin tuomari antaa sopimuksen mukaisen päätöksen ja asian käsittely päättyy.⁵⁰ Oikeudenkäymiskaaren 20 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan sovintoa ei saa vahvistaa, jos se on lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka jos se loukkaa sivullisen oikeutta (ks. tarkemmin luku 2.3.7).

Tätä varten tuomioistuimella on oltava riittävä selvitys siitä, mihin elatustuen alittava elatusapu perustuu. Kantajan tai hakijan on usein vaikea saada tietoa ja esittää selvitystä elatusvelvollisen taloudellisesta tilanteesta. Tämän vuoksi elatustuen saamisen turvaamiseksi elatusapua vaaditaan elatustuen määrä, vaikka tiedettäisiin, ettei elatusvelvollisella ole elatuskykyä. Tuomioistuimet hyväksyvät tämän menetelyn eivätkä yleensä edellytä kantajalta tai hakijalta elatusvelvollisen elatuskyvyn tarkempaa yksilöintiä. Elatusavun määrää arvioidaan tarkemmin vasta, jos vastaaja vastustaa vaatimusta.⁵¹

2.3.7 Puutteellisen elatuskyvyn vahvistaminen ja kolmannen suoja

Vanhemmat voivat sopia elatustuen alittavasta elatusavusta, mutta he eivät voi keskenään sopia elatustukilausekkeen liittamisestä päätökseen. Tämä edellyttää aina puutteellista maksukykyä koskevan selvityksen esittämistä. Tuomioistuimella on oltava riittävä selvitys siitä, mihin elatustuen alittava elatusapu perustuu, jotta elatustukeen oikeuttava elatustukilauseke voidaan liittää päätökseen.

48 Hakalehto, S. (2025). Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent Oy, s. 293–295.

49 Helenius, D., Linna, T. (2024). Siviili- ja rikosprosessioikeus. Alma Insights, s. 274–277.

50 Tuomioistuinvirasto. Lapsen asioiden järjestäminen avioeron jälkeen. <https://tuomioistuimet.fi/fi/index/asiat/perheasiat/huoltajuusjatapaaminen.html>

51 Aaltonen, A-K. (2020). Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimessa - Lapsen huolto, tapaamisoikeus ja elatus. Edita Publishing Oy, s. 207–210.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan on katsottu, että kunnan toimielimellä (nykyisin hyvinvointialueen lastenvalvojalla) on elatussopimusta vahvistaessaan erityinen velvollisuus varmistautua siitä, että elatusapu ei alita elatustuen tasoa ilman, että se johtuisi erityisestä syystä, kuten elatusvelvollisen puutteellisesta maksukyvystä tai lapsen laajasta tapaamisoikeudesta. Kyseinen velvollisuus on myös tuomioistuimella, kun se päättää lapsen elatusavusta tai vahvistaa asiaa koskevan sovinnon.⁵²

Tällainen järjestely turvaa sekä lapsen etua että täyttää oikeudenkäymiskaaren 20 luvun 3 §:n vaatimuksen siitä, että sovinto ei saa loukata sivullisen oikeutta. Mikäli elatusavun määrä voitaisiin vapaasti sopia miten alhaiseksi tahansa, saattaisi tämä johtaa siihen, että elatussopimus koituisi aiheettomasti elatustuen maksajana toimivan elatustuen kustannuksista vastaavan valtion vahingoksi. Näin ollen silloin, kun elatussopimukseen tai sovintoon halutaan merkintä siitä, että elatusavun alhaisuus johtuu elatusvelvollisen puutteellisesta maksukyvystä, on hyvinvointialueen lastenvalvojan tai tuomioistuimen todettava esitetyn selvityksen perusteella elatusvelvollisen puutteellinen elatuskyky.⁵³ Tuomioistuimissa ei kuitenkaan tarkisteta tulo- ja verotietoja esimerkiksi tulorekisteriä hyödyntäen. Hyvinvointialueiden lastenvalvojapalveluissa tulo- ja verotietoja hyödynnetään, jos vanhemmat antavat tähän suostumuksensa.

2.3.8 Tuomioistuinsovittelu

Riita-asian tuomioistuinsovittelu on vaihtoehtoista riidanratkaisua, jolla tarkoitetaan muussa menettelyssä kuin oikeudenkäynnissä käsiteltävien riitojen ratkaisua. Tuomioistuinsovittelusta säädetään riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011, jäljempänä sovittelulaki). Tuomioistuinsovittelua ei tule sekoittaa sovinnon edistämiseen oikeudenkäynnissä, jota on käsitelty edellä, tai hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvaa perheasioiden sovitteluun.

Sovittelussa voidaan päättää lapsen huollosta, asumisesta, tapaamisoikeudesta ja elatuksesta. Sovittelussa ei noudateta tuomioistuinprosessia, eikä tuomioistuin anna siinä päätöstä. Sovittelussa on mukana moniammatillinen työpari, jolla on valmiudet sekä juridisten että psyykkisten konfliktien ratkaisemiseksi. Sovittelijana toimii perheoikeudelliseen lainsäädäntöön perehtynyt tuomari. Lisäksi mukana on vanhemmuuden ja lapsen kehityksen asiantuntija kuten esimerkiksi psykologi tai

⁵² Ks. Salminen, S. (2009). Sovinto lapsen elatusavusta, Defensor Legis 2/2009, s. 292–298.

⁵³ Ks. Salminen, S. (2009). Sovinto lapsen elatusavusta, Defensor Legis 2/2009, s. 292–298.

sosiaalityöntekijä. Sovittelu voi tulla tuomioistuimessa vireille sovitteluhakemuksella. Sovittelua saattaa edeltää myös vireillä oleva huolto-oikeudenkäynti, josta asia siirretään sovitteluun osapuolten antaessa suostumuksensa. Tuomioistuinsovitte- luun päätyneessä asiassa on aina kyse erimielisyydestä. Keskeisenä tavoitteena on löytää yhteisymmärrys sovittelun osapuolten välille.⁵⁴

Sovittelu on vapaamuotoista ja keskustelevaa. Tavoitteena on saada lapsen vanhemmat sopimaan lapsensa asioista lapsen edun mukaisesti ja sitouttaa heidät noudattamaan syntynyttä sovintoa. Vanhemmat voivat halutessaan käyttää sovittelussa tukena lakimiesavustajaa. Sovittelussa edetään keskusteluin ja neuvotteluin. Tarvittaessa voidaan keskustella vanhempien kanssa myös erikseen.⁵⁵

Sovittelulain 10 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimen vahvistama sovinto rinnastetaan tuomioistuimen päätökseen tai tuomioon. Jos sovittelu ei johda sovintoon, vanhempien on vietävä asia tuomioistuinkäsittelyyn saadakseen siihen ratkaisun.

54 Hakalehto, S. (2025). Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent Oy, s. 282–283.

55 Hakalehto, S. (2025). Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent Oy, s. 283.

3 Kansainvälistä vertailua

Eri maissa lapsen elatuksen turvaaminen on järjestetty erilaisilla tavoilla. Hakovirta, Cuesta, Haapanen ja Meyer erottavat tutkimuksessaan⁵⁶ kolme erilaista elatusapumallia: tuomioistuinpohjaiset järjestelmät (Court-based systems), virastopohjaiset järjestelmät (Agency-based systems) sekä hybridijärjestelmät (Hybrid systems). Saksan elatusapumalli on esimerkki tuomioistuinpohjaisesta järjestelmästä, Australian ja Iso-Britannian mallit virastopohjaisista järjestelmistä ja Yhdysvaltojen ja Suomen elatusapumallit hybridijärjestelmistä.

Haapasen ja Hakovirran tutkimuksen⁵⁷ mukaan elatustukijärjestelmiä on Suomen lisäksi vain muissa Pohjoismaissa, Belgiassa ja Ranskassa. Näissä maissa lapselle on turvattu elatus joko elatustuella tai elatusavun ennakolla, mikäli toinen vanhempi ei maksa elatusapua. Elatustuen maksuperusteet vaihtelevat maittain.

Elatustukijärjestelmät toimivat Haapasen ja Hakovirran mukaan kahdella erilaisella logiikalla. Elatustukea voidaan maksaa vain elatusvelvolliselta perittävän elatusavun verran, jolloin julkisen vallan rooli liittyy lähinnä elatusavun perintään ja perityn elatusavun maksamiseen lapselle. Elatusavusta voidaan maksaa ennakkoa, jos vanhempi laiminlyö elatusavun maksamisen. Vanhempi voi myös pyytää elatusavun maksamista viranomaisen kautta, jos vanhempi ei esimerkiksi halua asioida toisen vanhemman kanssa suoraan tai elatusavun maksamisessa on ollut ongelmia. Tanska ja Belgia toimivat esimerkkinä kyseisen logiikan maista.

Toisen logiikan mukaisesti julkinen taho huolehtii siitä, että kaikki lapset, jotka eivät saa elatusapua toiselta vanhemmaltaan, saavat elatuksensa turvattua elatustuella. Elatustukena maksettu summa pyritään perimään takaisin elatusvelvolliselta mahdollisuuksien mukaan. Julkinen taho kantaakin riskin perinnän epäonnistumisesta. Haapasen ja Hakovirran mukaan Suomen, Ruotsin, Norjan ja Ranskan

56 Hakovirta, M., Cuesta, L., Haapanen, M., & Meyer, D. R. (2022). Child Support Policy across High-Income Countries: Similar Problems, Different Approaches. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 702(1), 97-111.

57 Haapanen, M. & Hakovirta, M. (2020). Lapsen vuoroasuminen ja sosiaaliturva: 11 maan vertailu. Kelan tutkimus, työpapereita 156/2020. s. 21–22. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/6a118fc3-1270-44f8-8ee7-aab3ccf083ad/content>.

elätustukijärjestelmät muistuttavat maksuperusteiltaan eniten toisiaan. Näissä maissa elätustuki turvaa lapsen elatuksen useimmissa tilanteissa, eikä vain silloin, kun elatusavun maksaminen laiminlyödään tai sen mahdollisuus on olemassa. Näissä maissa elätustukea voidaan maksaa, jos elatusvelvollinen vanhempi ei maksa elatusapua tai jos lapsella ei ole elatusvelvollista vanhempaa.

3.1 Elatusapu ja elätustuki Ruotsissa

Työryhmän keskusteluissa nousi esiin erityisesti Ruotsin järjestelmä elatusavun ja elätustuen osalta. Ruotsissa lapsen elatusta koskevat säännökset ovat vanhempainkaaren (Föräldrabalk, 1949:381) 7 luvussa ja elätustukea koskevat säännökset sosiaalivakuutuskaaren (Socialförsäkringsbalk, 2010:110) 18 ja 19 luvuissa.

Vanhempainkaaren 7 luvun mukaan vanhemman on täytettävä elatusvelvollisuutensa maksamalla lapselle elatusapua (underhållsbidrag), jos 1) vanhempi ei ole lapsen huoltaja eikä asu pysyvästi lapsen kanssa, tai 2) vanhemmalla on lapsen yhteishuoltajuus toisen vanhemman kanssa, mutta lapsi asuu pysyvästi vain toisen vanhemman kanssa.

Elatusapu on raha-avustus, jota muualla asuva vanhempi (jäljempänä etävanhempi) maksaa lapsen kanssa asuvalle vanhemmalle (jäljempänä lähivanhempi). Elatusapu on tarkoitettu lapsen asumis-, ruoka- ja harrastuskuluihin. Vanhempainkaaren 7 luvun 2 §:n mukaan elatusapu vahvistetaan tuomiolla tai sopimuksella.

Vanhemmat voivat sopia elatusavun suuruudesta keskenään. Ruotsissa perhe-etuuksissa toimivaltainen viranomais on etuuden saajan asuinpaikan vakuutuskassa (Försäkringskassan). Vakuutuskassa tarjoaa verkkosivuillaan laskurin, jota vanhemmat voivat käyttää apuna maksettavan elatusavun laskemiseen⁵⁸. Jos vanhemmat pääsevät asiasta yksimielisyyteen, he tekevät suullisen tai kirjallisen sopimuksen maksettavan elatusavun määrästä.

Vakuutuskassa voi vahvistaa vanhempien välisen elatussopimuksen tietyissä tilanteissa. Vanhempien välinen elatussopimus ei tarvitse vakuutuskassan virallista vahvistusta, jos vanhemmat pystyvät sopimaan keskenään elatusavun määrästä ja

58 Försäkringskassan. Beräkningsverktyg för underhållsbidrag. <https://www.forsakringskassan.se/privatper-son/foralder/for-foraldrar-som-inte-lever-ihop/berakningsverktyg-for-underhallsbidrag#!/>.

sopimus ei liity elatustukeen. Vakuutuskassa voi vahvistaa sopimuksen esimerkiksi tilanteessa, jossa haetaan elatustukea ja tarvitaan arvio siitä, onko vanhempien sopima elatusapu määrältään riittävä.⁵⁹

Ruotsissa kuntien sosiaalipalvelut (kommunens socialtjänst) tarjoavat vanhemmille maksuttomia yhteistyökeskusteluja (samarbetssamtal) erotilanteissa, joissa on mukana lapsia. Yhteistyökeskustelujen aikana vanhemmat voivat sopia esimerkiksi lapsen huollosta, asumisesta ja elatuksesta. Keskustelut voivat johtaa vanhempien väliseen suulliseen tai kirjalliseen sopimukseen.⁶⁰

Jos vanhemmat eivät pääse sopimukseen maksettavan elatusavun määrästä, seuraava askel voi olla se, että asia viedään käräjäoikeuteen. Kun asia viedään käräjäoikeuteen, tuomioistuin vahvistaa elatusavun suuruuden päätöksellä. Haastehakemuksen käräjäoikeuteen voi jättää ensisijaisesti se vanhempi, jonka luona lapsi asuu.

Vaikka vanhemmat eivät pääsisi sopimukseen maksettavasta elatusavusta, lähi- vanhemman on tiettyjen edellytyksien täytyessä mahdollista hakea elatustukea vakuutuskassasta. Sosiaalivakuutuskaaren 18 luvussa säädetään elatustuesta ja sen saamisen edellytyksistä. Elatustuki turvaa lapsen vähimmäistuen. Sosiaalivakuutuskaaren 18 luvun 2 §:n mukaan lapsella on oikeus elatustukeen (underhållsstöd) 4 §:ssä säädetyin edellytyksin, jos vanhemmat eivät asu yhdessä, ja toinen vanhemmista on lapsen lähivanhempi. Sosiaalivakuutuskaaren 18 luvun 4 §:n mukaan elatustukea myönnetään vain, jos lapsen lähivanhempi asuu Ruotsissa. Lapsen ollessa alaikäinen, edellytetään lisäksi, että lapsen huoltaja on lapsen vanhempi. Lisäksi edellytyksenä on, että lapsi asuu elatustukea hakevan vanhemman luona suurimman osan ajasta ja on kirjoilla hänen luonaan; elatustukea hakeva vanhempi on lapsen huoltaja; elatustukea hakeva vanhempi ei ole suhteessa lapsen toiseen vanhempaan; sekä, että elatustukea hakeva vanhempi ja lapsi ovat molemmat vakuutettuja Ruotsissa.

Elatustuki voidaan myöntää esimerkiksi tilanteessa, jossa elatusvelvollinen ei maksa lainkaan elatusapua tai maksaa sitä osittain. Sosiaalivakuutuskaareissa kuitenkin säädetään tilanteista, joissa oikeutta elatustukeen ei ole. Sosiaalivakuutuskaaren

59 Försäkringskassa. Betala underhållsbidrag till den andra föräldern. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/for-foraldrar-som-inte-lever-ihop/barnet-bor-inte-hos-dig/betala-underhallsbidrag-till-den-andra-foraldern>.

60 Försäkringskassan. Underhållsbidrag från den andra föräldern. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/for-foraldrar-som-inte-lever-ihop/barnet-bor-hos-dig/underhallsbidrag-fran-den-andra-foraldern>

18 luvun 8 §:n mukaan elatustukea ei myönnetä, jos lapsen äiti on lapsen lähivanhempi ja ilmeisesti jättää ilman pätevää syytä ryhtymättä tai myötävaikuttamatta toimenpiteisiin lapsen vanhempainkaaren mukaisen isyyden tai vanhemmuuden vahvistamiseksi. Sosiaalivakuutuskaaren 18 luvun 9 §:n mukaan elatustukea ei myönnetä, jos on syytä olettaa, että elatusvelvollinen vanhempi maksaa elatusta oikeassa järjestyksessä vähintään sen määrän, joka lapselle elatustukena maksettaisiin. Elatustukea ei myöskään myönnetä, jos on ilmeistä, että elatusvelvollinen vanhempi muulla tavoin huolehtii lapsen vastaavasta elatuksesta.

Sosiaalivakuutuskaaren 18 luvun 10 §:n mukaan elatustukea ei myönnetä, jos lähivanhempi 19 luvun 30 §:ssä tarkoitetusta määräyksestä huolimatta ilman pätevää syytä jättää tekemättä tai on myötävaikuttamatta pyydettyihin toimenpiteisiin. Sosiaalivakuutuskaaren 19 luvun 30 §:n mukaan, jos elatusapua ei ole vahvistettu, vakuutuskassa voi velvoittaa lähivanhemman ryhtymään tai myötävaikuttamaan toimenpiteisiin elatusavun vahvistamiseksi. Vakuutuskassa voi myös määrätä lähivanhemman ryhtymään tai myötävaikuttamaan toimenpiteisiin sellaisen elatusavun vahvistamiseksi, joka ei selvästi alita sitä, mitä elatusvelvollisen tulisi maksaa. Jos vakuutuskassa sitä pyytää, lähivanhemman on toimitettava vakuutuskassalle kirjallinen asiakirja vahvistetusta elatusavusta, joka voi olla perusteena elatusavun perimiselle.

Vakuutuskassa maksaa hakemuksesta elatustuen kuukausittain sille vanhemmalle, joka on lapsen huoltaja ja jonka luona lapsi asuu vakituisesti. Tuomio, sopimus tai muu päätös ei kuitenkaan ole edellytys elatustuen myöntämiselle. Lisäksi hakemuksessa on ilmoitettava maksaako elatusvelvollinen elatusapua, ja jos maksaa, kuinka paljon. Vakuutuskassa tutkii elatustuen saamisen edellytykset.

Ruotsissa elatustuki on porrastettu lapsen iän mukaan. Vuonna 2025 elatustuki on 1 673 Ruotsin kruunua kuukaudessa sen kuukauden loppuun, jolloin lapsi täyttää 7 vuotta. 7–15-vuotiaan lapsen elatustuki on 1 823 kruunua kuukaudessa. 15 vuotta täyttäneen lapsen elatustuki on 2 223 kruunua kuukaudessa.⁶¹

Tilanteessa, jossa elatusvelvollinen ei maksa lainkaan elatusapua, lapsen lähivanhempi voi saada täyden elatustuen vakuutuskassasta. Jos elatusvelvollinen maksaa lähivanhemmalle elatusapua, joka on määrältään pienempi kuin täysi elatustuki, vakuutuskassa voi maksaa täydentävää elatustukea niin, että lapsi saa

61 Försäkringskassan. Underhållsstöd från Försäkringskassan. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/for-foraldrar-som-inte-lever-ihop/barnet-bor-hos-dig/underhallsstod-fran-forsakringskassan>

kokonaisuudessaan täysimääräistä elatustukea vastaavan määrän. Kuitenkin sosiaalivakuutuskaaren 18 luvun 23 §:n 2 momentin mukaan, jos vahvistettu elatusapu ilmeisesti alittaa sen määrän, mitä elatusvelvollisen pitäisi maksaa lapselle elatusapuna ja tämä voidaan katsoa lähivanhemman syyksi, elatustukea ei anneta elatusapua suurempana.

Sosiaalivakuutuskaaren 19 luvussa säädetään elatusvelvollisen takaisinmaksuvelvollisuudesta vakuutuskassalle. Kun vakuutuskassa maksaa elatustukea lapselle, elatusvelvollisen on maksettava summa kokonaan tai osittain takaisin vakuutuskassalle. Maksuvelvollisuus määritellään hallinnollisella menettelyllä vakuutuskassan toimesta. Takaisin maksettava summa riippuu elatusvelvollisen huollettavien lasten lukumäärästä ja kahden vuoden takaisten vuositulojen määrästä. Elatusvelvollisen takaisin maksama summa ei kuitenkaan koskaan ole suurempi kuin se, mitä vakuutuskassa maksaa elatustukena lapselle. Vakuutuskassa laskee takaisin maksettavan summan uudelleen kerran vuodessa veroviranomaiselta (Skatteverket) saatujen tietojen perusteella.⁶²

Tilanteessa, jossa elatusvelvollinen ei pysty maksamaan lainkaan takaisin vakuutuskassalle, elatusvelvollinen voi hakea maksujen lykkäystä kokonaan tai osittain jopa vuoden ajaksi.

Elatustuen ollessa maksussa sekä elatusvelvollisella että elatustuen saajalla on velvollisuus ilmoittaa vakuutuskassalle sellaisista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa lapsen oikeuteen saada elatustukea.⁶³ Elatustukea koskee myös ankara takaisinmaksuvelvollisuus. Jos elatustuki on myönnetty virheellisesti tai sitä on maksettu liikaa, vakuutuskassan on määrättävä se perittäväksi takaisin siltä, jolle se on maksettu.⁶⁴

Vakuutuskassa kehottaa vanhempia sopimaan ja huolehtimaan maksuista itse. Jos elatusavusta on tuomio tai sopimus, ja etävanhempi hoitaa elatusapumaksut, maksaa vakuutuskassa ainoastaan täydentävän elatustuen. Jos etävanhempi on maksanut maksut ajallaan vakuutuskassalle 12 peräkkäisen kuukauden ajan, vakuutuskassa selvittää, onko mahdollista, että etävanhempi maksaisi jatkossa elatusavun suoraan lähivanhemmalle.

62 Försäkringskassan. Betala för barnets underhåll till Försäkringskassan. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/for-foraldrar-som-inte-lever-ihop/barnet-bor-inte-hos-dig/betala-for-barnets-underhall-till-forsakringskassan>.

63 Försäkringskassan. Underhållsstöd från Försäkringskassan. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/for-foraldrar-som-inte-lever-ihop/barnet-bor-hos-dig/underhallstod-fran-forsakringskassan>.

64 Socialförsäkringsbalk 108 kap. 8 §.

Jos ei ole olemassa erityisiä syitä, elatusapu tulisi maksaa suoraan lähivanhemmalle ilman, että vakuutuskassa toimii maksujen välittäjänä. Erityinen syy voi olla esimerkiksi tilanteissa, joissa lähivanhempaan tai lapseen kohdistuu väkivallan uhka. Tällöin lähivanhempi voi saada myös jatkossa elatustuen vakuutuskassalta, vaikka etävanhempi olisi suorittanut maksut vakuutuskassalle ajoissa 12 peräkkäisen kuukauden ajan. Vakuutuskassa arvioi aina tilanteen.

3.2 Elatusapu Tanskassa

Tanskassa vanhemmat sopivat yleensä keskenään elatusavusta ja sen määrästä. Jos vanhemmat eivät pääse sopimukseen elatusavun määrästä, vanhemmat voivat pyytää Tanskan perheoikeuskeskusta (Familiieretshuset) vahvistamaan elatusavun määrän. Perheoikeuskeskus vahvistaa elatusavun ainoastaan hakemuksesta. Perheoikeuskeskus määrittää elatusavun suuruuden tiettyjen vakiosummien pohjalta. Elatusapu koostuu tällöin perussummasta ja kiinteästä lisästä, jotka yhdessä muodostavat vähimmäiselatusavun (normalbidrag). Tanskassa suurituloinen elatusvelvollinen voi joutua maksamaan korotettua elatusapua. Perheoikeuskeskus määrittää prosenttimääräisen lisän elatusvelvollisen bruttoansioiden sekä tämän huollettavana olevien lasten lukumäärän pohjalta. Perheoikeuskeskuksen elatusapua koskevasta päätöksestä on mahdollista valittaa perheoikeudelliseen tuomioistuimeen (Familiieretten).⁶⁵

Jos elatusvelvollinen ei maksa elatusapua ajallaan, lähivanhempi voi tietyissä tapauksissa hakea etuuksien maksamisesta vastaavalta viranomaiselta (Udbetaling Danmark) elatusavun ennakkoa (forskudsvis udbetaling af børnebidrag). Vuonna 2025 elatusavun ennakko on 1 603 Tanskan kruunua kuukaudessa lasta kohden. Udbetaling Danmark maksaa elatusavun ennakkoa vain siinä tapauksessa, jos Tanskan perheoikeuskeskus on antanut asiassa elatusapupäätöksen. Udbetaling Danmark perii maksetun elatusavun ennakon takaisin elatusvelvolliselta. Kun lähivanhemmalle maksetaan elatusavun ennakkoa, on tällä velvollisuus ilmoittaa Udbetaling Danmarkille sellaisista muutoksista, jotka vaikuttavat saatavan elatusavun määrään. Elatusavun ennakkoa ei voida maksaa, jos vanhemmat ovat sopineet elatusavusta yksityisesti.⁶⁶

65 Familiieretshuset: Child Support. <https://familieretshuset.dk/en/your-life-situation/your-life-situation/child-support>

66 Pohjoismainen yhteistyö. Elatusapu Tanskassa. <https://www.norden.org/fi/info-norden/elatusapu-tanskassa>

3.3 Elatusapu ja elatustuki Norjassa

Vanhemmat sopivat yleensä keskenään elatusavusta ja sen määrästä sekä järjestelyistä elatusavun maksamiseen liittyen. Jos vanhemmat eivät pääse sopimukseen asiasta, Norjan sosiaaliturvaviranomainen Nav (Arbeids- og velferdsetaten) vahvistaa elatusavun määrän.⁶⁷

Kun elatusavusta on vanhempien välinen sopimus tai Nav on vahvistanut elatusavun määrän, vanhemmat voivat pyytää Norjan veroviranomaista (Skatteetaten) hallinnoimaan elatusmaksuja. Tällöin veroviranomainen kerää elatusavun elatusvelvolliselta ja maksaa tämän toiselle vanhemmalle. Menettelystä ei aiheudu kustannuksia vanhemmille.⁶⁸

Jos elatusvelvollinen laiminlyö maksuvelvollisuutensa, asia siirretään Navin perintäkeskuksen käsiteltäväksi. Nav voi tietyissä tilanteissa maksaa elatusavun saajalle elatusavun ennakkoa (bidragsforskott). Elatusavun ennakko on tarveharkintainen tuki. Ennakon määrään vaikuttavat hakijan vuositulot, hakijan luona asuvien lasten määrä sekä se, asuuko hakija yksin vai avoliitossa.⁶⁹ Vuonna 2024 elatusavun ennakko on ollut enintään 2 460 Norjan kruunua kuukaudessa lasta kohden.⁷⁰

Kumpikin osapuoli voi valittaa Navin elatusapupäätöksestä. Tämä koskee sekä Navin vahvistaman elatusapumaksun suuruutta sekä Navin perintäkeskuksen päätöstä elatusapumaksujen perimisestä.⁷¹

67 Pohjoismainen yhteistyö Elatusapu Norjassa. <https://www.norden.org/fi/info-norden/elatusapu-norjassa>.

68 Nav. Child support. <https://www.nav.no/barnebidrag/en#payment> Ks. myös Skatteetaten. The Collection Agency for Child Support and Overpaid Benefits. <https://www.skatteetaten.no/en/person/Payment-and-collection/General-information-concerning-payments-and-collection/The-Collection-Agency-for-Child-Support-and-Overpaid-Benefits/>.

69 Nav. Bidragsforskudd. <https://www.nav.no/bidragsforskudd>. Ks. myös Haapanen, M. & Hakovirta, M. (2020). Lapsen vuoroasuminen ja sosiaaliturva: 11 maan vertailu. Kelan tutkimus, työpapereita 156/2020. s. 21–22. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/6a118fc3-1270-44f8-8ee7-aab3ccf083ad/content>.

70 MISSOC Comparative tables. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

71 Pohjoismainen yhteistyö. Elatusapu Norjassa. <https://www.norden.org/fi/info-norden/elatusapu-norjassa>.

4 Nykytilan arviointi

Elatustuen saaminen elatusvelvollisen vanhemman puutteellisen elatuskyvyn perusteella edellyttää, että lapsesta on tehty lastenvalvojalla vahvistettu elatussopimus, tai tuomioistuim on antanut elatusavusta päätöksen. Työryhmän toimeksiannon ja siihen sisältyvän säästötavoitteen näkökulmasta nykyisen elatustukijärjestelmän keskeiset haasteet liittyvät tilanteisiin, joissa elatusapu ei vastaa elatusvelvollisen vanhemman tosiasiallista elatuskykyä. Elatustuen maksaminen ei toisin sanoen perustu elatusvelvollisen vanhemman ajantasaisiin tulo- ja varallisuustietoihin. Kehittämistarpeita esiintyy sekä elatusavun määrittämisen ja elatussopimuksen vahvistamisen tilanteissa että tilanteissa, joissa ilmenee tarve muuttaa elatuksesta tehtyä sopimusta tai tuomioistuimen ratkaisua. Näiden lisäksi työryhmä tunnisti niin sanottujen sopimuksettomien tilanteiden ja lapsen vuoroasumisen haastavan elatusjärjestelmän toimivuutta.

Elatusvelvollisen vanhemman elatuskykyyn nähden liian alhaiset elatusavut tuottavat valtionhallinnon ja -talouden näkökulmasta perusteettomia etuusmenoja ja hallinnollista työtä, jos elatuskykyisen elatusvelvollisen maksaman elatusavun sijaan maksussa on valtion rahoittama elatustuki ja esimerkiksi toimeentulotuki, jota peritään mahdollisesti elatusvelvollisuuden tahallisen laiminlyönnin osalta hallinto-oikeuden kautta. Elatusvelvollisen vanhemman elatuskykyyn nähden liian suuret elatusavut tuottavat hallinnollista työtä ja -kustannuksia esimerkiksi elatustuen ratkaisutoiminnan, perintätoimien, ulosoton ja toistuvien elatusavun maksuvapautuspäätösten muodossa. Myös sopimuksettomat tilanteet voivat aiheuttaa perusteettomia etuusmenoja sekä hallinnollista työtä ja -kustannuksia, erityisesti perustoimeentulotuen, yksipuolisten tuomioiden sekä sijoitettuna olevien lasten elatuksen turvaamisen näkökulmasta.

Lapsen oikeuksien näkökulmasta vanhempien tosiasiallista elatuskykyä vastamattomat elatusavut voivat vaarantaa lapsen oikeuden riittävään elatukseen ja toimeentuloon, jos lapsen elatuksen tarpeen ja elatusvelvollisen vanhemman elatuskykyä vastaavan korkeamman elatusavun sijaan lapsi saa elatustukilain mukaista, määrältään pienempää elatustukea. Oikeus elatukseen ja toimeentuloon voivat myös vaarantua, jos vanhemmat eivät lainkaan pääse sopimukseen

elatuksesta tai sopimusprosessi pitkittyy. Todelliseen elatuskykyyn nähden liian korkea elatusapu voi puolestaan vaarantaa elatusvelvollisen vanhemman toimeentulon ja johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin.

Nykytilanteeseen vaikuttaa osaltaan lapsen elatukseen liittyvien tehtävien jakautuminen eri viranomaisten välillä. Lapsen elatukseen liittyvistä tehtävistä vastaa 21 hyvinvointialuetta, yleinen tuomioistuin valitusasteineen sekä Kela valitusasteineen. Myös lapsen riittävän elatuksen turvaamiseen liittyvät vastuut ovat jakautuneet useaan eri lakiin ja sääntely on täsmentymätöntä. Elatustukilain säätämisen jälkeen on toteutettu useita merkittäviä uudistuksia sekä lainsäädännössä että palvelurakenteissa. Näissä uudistuksissa lapsen elatuksen sopimis- ja päätöksentekotai etuusjärjestelmää ei ole syvällisemmin kokonaisuutena pohdittu.

4.1 Lainsäädännön puutteet elatusavun määrittämiseksi

Työryhmätyön aikana eri tahot toivat esiin, että nykyinen lainsäädäntö ei anna riittävän täsmällistä ja yksiselitteistä perustaa elatusavun määrittämiseksi, minkä seuraukset voivat näkyä elatustuen ja muun sosiaaliturvan, kuten toimeentulotuen tarpeena. Elatustuen ja muiden etuuksien toimeenpanossa onkin havaittu tilanteita, joissa elatussopimus tai -tuomio mahdollistaa elatustuen saamisen Kelasta, vaikka elatusvelvollisen tilannetta Kelassa käsiteltäessä on perusteltua, esimerkiksi muiden etuuksien toimeenpanon yhteydessä saatujen tulotietojen nojalla olettaa, että elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky ei ole puutteellinen. Nykyisen lainsäädännön ja elatusavun suuruuden arvioimisesta annetun ohjeistuksen puutteiden nähtiin johtavan myös vaihteleviin käytäntöihin eri hyvinvointialueilla, sekä hyvinvointialueiden ja tuomioistuinten välillä.

Elatusavun määrään vaikuttavat tekijät on lapsen elatuksesta annetussa laissa kuvattu yleispiirteisesti, mikä vaikeuttaa elatusavusta sopimista. Tästä syystä on annettu lainsäädäntöä täsmentävä ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi sekä täydentävät näkökohdat vuoroasuvan lapsen elatusavun suuruuden määrittämiseen. Työryhmässä todettiin vuonna 2007 julkaistun ohjeen kaipaavan päivittämistä. Ohje sisältää muun muassa virheellisiä viittauksia vanhentuneeseen lainsäädäntöön. Työryhmässä tuotiin myös esiin, että ohje ei tunnista riittävällä tavalla erilaisia asumismuotoja ja että esimerkiksi kohtuullisten asumiskulujen, työmatkakulujen sekä vanhempien varallisuuden määrittely kaipaavat täsmennystä joko lain tai ohjeistuksen tasolla.

Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi on myös oikeudelliselta luonteeltaan suositus, joka on laadittu ensisijaisesti kuntien ja nykyisten hyvinvointialueiden viranomaisia varten. Se ei siten sido esimerkiksi tuomioistuimia. Käytännössä tästä voi syntyä tilanteita, joissa lastenvalvojan noudattaessa ohjetta ja kieltäytyessä vahvistamasta elatussopimuksen puutteellisen elatuskyvyn perusteella asiassa tehtyyn laskelmaan nojaten, vanhempi vie asian tuomioistuimen ratkaistavaksi tai vahvistettavaksi. Tuomioistuin saattaa erilaisten harkintaperiaatteiden nojalla ja osin vain tuomioistuimia velvoittavan sääntelyn nojalla vahvistaa elatusavun alkuperäisen vaatimuksen mukaisesti perustuen puutteelliseen elatuskykyyn.

Työryhmätyön aikana kävi ilmi, että hyvinvointialueilla ja tuomioistuimissa sovelletaan osin keskenään erilaisia periaatteita. Haasteita muodostavat muun muassa erilaiset käytännöt vanhempien elatuskyvyn todentamiseksi sekä erot elatussopimusten kestoissa. Erojen taustalla näyttää myös olevan erilaisia tulkintoja muun muassa vanhempien sopimusvapaudesta ja lapsen edusta. Yhtäältä lapsen eduksi voidaan tulkita mahdollisimman muuttumaton tilanne, jolloin sopimus vahvistetaan mahdollisimman pitkäksi ajaksi tarvittaessa puutteellisen elatuskyvyn perusteella, mikä ei ajan kuluessa useinkaan vastaa elatusvelvollisen tosiasiallista elatuskykyä. Toisaalta lapsen eduksi voidaan tulkita lapsen tarpeen ja vanhempien todellisen elatuskyvyn mukainen elatusapu, jolloin sopimus vahvistetaan vain määräjäksi ja elatusavun tasoa tarkistetaan sopimuksen päivittämisen yhteydessä.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella tulevaisuuden kehityssuunnat vaikuttavat eriytyvän entisestään. Työryhmässä kuultavana olleiden asiantuntijoiden mukaan tuomioistuinten toiveena on vähentää elatusasioiden määrää tuomioistuimissa siirtämällä painopistettä joko vapaaehtoiseen tai pakolliseen sovitteluun. Tuomioistuinsovittelun ja vanhempien sopimusvapauden korostamisen voidaan kuitenkin nähdä olevan jossain määrin ristiriidassa hyvinvointialueiden ja Kelan käytäntöjen kanssa. Näin on erityisesti, jos sovinnossa ei riittävällä tavalla huomioida vanhempien sopimusvapauden rajoja ja kolmannen suoja.

Jos elatusavun määrä ja sopimuksen kesto riippuvat siitä, missä elatussopimus vahvistetaan, on tilanne lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Ohjeistuksella voidaan tarkentaa lainsäädännön tulkintaa. Tuomioistuinlaitosten itsenäisyys ja riippumattomuus korostavat kuitenkin selkeän ja riittävän täsmällisen sääntelypohjan tarvetta yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Työryhmätyön perusteella on myös ilmeistä, että lapsen elatuksesta sopimisen ja päättämisen järjestelmää tulee jatkossa arvioida ja uudistaa kokonaisuutena.

4.2 Elatusjärjestelmän joustamattomuus muutostilanteissa

Työryhmässä kiinnitettiin erityistä huomiota elatusjärjestelmän kankeuteen vastata muutoksiin lapsen elatuksen tarpeessa tai vanhempien elatuskyvyssä. Jos vanhemman elatuskyky on todettu puutteelliseksi elatussopimuksen tai -päätöksen tekohetkellä ja kyseinen sopimus tai päätös on voimassa, maksaa Kela elatustuen elatusvelvollisen vanhemman muuttuneesta elatuskyvystä huolimatta. Elatustuen ja muiden etuuksien toimeenpanossa onkin havaittu tilanteita, joissa elatusvelvollisen tulotaso näyttää parantuneen siinä määrin merkittävästi ja pysyvästi, että elatusvelvollinen voisi suorittaa lapselle elatusapua itse, eikä täyttää tai osittaista elatustukea olisi tarpeen maksaa mahdollisesti vuosia elatuskyvyn parantumisesta huolimatta.

Toimeenpanossa on lisäksi havaittu tilanteita, joissa sovittu tai päätetty elatusapu on osoittautunut tasoltaan liian korkeaksi elatusvelvollisen vanhemman todellisiin tai muuttuneisiin olosuhteisiin nähden. Tällaisessa tilanteessa elatusvelvollinen vanhempi saattaa joutua toistuvasti maksuvaikeuksiin sekä hakemaan elatusavun maksuvapautuksia Kelasta.

Lapsen vanhempi voi hakea muutosta voimassa olevaan elatussopimukseen tai tuomioistuimen ratkaisuun muuttuneiden olosuhteiden perusteella. Lastenvalvoja voi vahvistaa ajantasaisten tietojen perusteella päivitetyn elatussopimuksen. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että vanhemman muuttunut tilanne ja elatuskyky tulevat toisen vanhemman ja/tai lapsen tietoon ja vanhemmat pääsevät sopimukseen lapsen elatuksesta muuttuneiden olosuhteiden mukaisesti. Kelan vuonna 2020 toteuttaman kyselytutkimuksen mukaan joka neljäs kyselyyn vastanneista vanhemmista piti elatussopimuksen muuttamista erittäin vaikeana⁷².

Muissa sosiaaliturvan etuuksissa kyseinen tilanne ratkeaa tyypillisesti lakisääteisten määräaikaistarkastusten avulla. Elatustuki poikkeaa muista sosiaaliturvan etuuksista siten, ettei siinä ole käytössä määräaikaistarkastuksia. Elatustuen maksamista ei kuitenkaan voida katkaista muiden etuuksien tavoin vaarantamatta lapsen oikeutta hänelle kuuluvaan elatukseen.

72 Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kalliomaa-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H-M. & Kivistö, N. (2020). Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva. Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-021-9>.

Lainsäädännössä ei ole erillisiä säännöksiä viranomaisaloitteisesta lapsen riittävän elatuksen seurannasta tai toimenpiteistä muuttuneen tilanteen selvittämiseksi. Sen sijaan hyvinvointialueilla on elatuslain 13 a §:n mukainen kanneoikeus elatusavun vahvistamiseksi tai määrän muuttamiseksi. Pykälän perustelujen mukaan tarkoitus on, että mahdollisuudet elatussopimuksen aikaansaamiseksi selvitetäisiin aina ennen kanteen nostamista. Myös sosiaalihuoltolain sääntely luo säädöspohjan lapsen tilanteen selvittämiseksi tilanteissa, joissa tälle on tarvetta ja tilanne tulee sosiaalihuollon viranomaisen tietoon.

Työryhmätyön aikana on käynyt ilmi, että oikeutta elatuskanteen nostamiseen tai tätä edeltävään selvitystyöhön ei hyvinvointialueilla juurikaan käytetä. Elatusavun vahvistamiseen ja toisaalta elatustuen toimeenpanoon sekä rahoitukseen liittyvien vastuiden eriytyminen on osaltaan saattanut vaikuttaa kuntien ja nykyisten hyvinvointialueiden kannusteisiin huolehtia ajantasaisista elatussopimuksista ja siitä, että elatustukea ei makseta valtion varoista ilman tosiasiallista tarvetta.⁷³

Muita syitä nykyiselle viranomaiskäytännölle voivat olla esimerkiksi tuomioistuininprosessissa tarvittavan juridisen osaamisen puuttuminen hyvinvointialueiden perheoikeudellisista palveluista, tuomioistuininprosessin hinta sekä se, että hyvinvointialueilla lainsäädäntöä, erityisesti sosiaalihuoltolakia, tulkitaan siten, että lastenvalvojapalveluissa tapahtuva palvelu sekä mahdollinen elatussopimuksen vahvistaminen eivät synnytä lapselle sosiaalihuollon asiakkuutta. Hyvinvointialueelle ei tällöin kerry riittävästi tietoa lapsen elatuksen tilanteesta tai elatusavun myöhemmistä muutostarpeista. Voimassa olevan viranomaiskäytännön lähtökohdana toisin sanoen on, että elatusavun ajantasaisuuden seurannasta vastaavat lapseen nähden elatusvelvolliset vanhemmat.

Työryhmän keskusteluissa ajantasaisen ja todellista elatuskykyä vastaavan elatusavun määrään liittyen nousi esille nykyisen elatusjärjestelmän kannustavuuden puute sekä elatusvelvollisen että elatustuen saajan näkökulmasta. Nykyisen elatusjärjestelmän voidaan omalta osaltaan nähdä olevan asianosaisia passivoiva. Elatusvelvollisella ei välttämättä ole kannustinta ilmoittaa parantuneesta elatuskyvystään tilanteessa, jossa hänen osaltaan elatusapu on vahvistettu elatussopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä puutteelliseen elatuskykyyn perustuen ja jossa lapsen elatusta turvataan joko kokonaan tai osittain elatustuella. Myöskään elatustuen saajalla ei välttämättä ole kannustinta päivittää vahvistetun elatusavun määrää, jos se jää alle kulloinkin vahvistetun elatustuen määrän. Tuen saajan kannalta ei tällöin

73 Edellä todetusti elatustuen toimeenpanoon liittyvät tehtävät siirrettiin kunnilta Kelalle huhtikuussa 2009, jolloin myös elatustuen rahoitus siirrettiin kunnilta valtiolle.

ole rahallista merkitystä sillä, suorittaako lapsen elatusta turvaavan taloudellisen tuen kokonaan tai osittain elatusvelvollinen vanhempi elatusapuna vai valtio elatustukena. Kelan myöntämä elatustuki saatetaan jopa joissain tilanteissa mieltää ennakoitavammaksi ja varmemmaksi tavaksi turvata lapsen elatus. Myös tuensaajan oman elatuskyvyn kohentuminen ja sen ajankohtainen huomiointi elatusapulaskelmassa voi johtaa vahvistetun elatusavun pienentymiseen ja sitä kautta myös elatustukioikeuteen. Elatusavun päivittämättä jättämistä muuttuneen elatuskyvyn perusteella ei myöskään ole sanktioitu.

4.3 Lapsen oikeus elatukseen, jos vanhemmat eivät pääse sopimukseen

Erimielisyystilanteissa elatusavun määrästä tulee hakea tuomioistuimen päätös. Jos vanhemmat eivät saa sovittua lapsen elatuksesta, on vanhemman tehtävä hakemus tuomioistuimeen elatusapupäätöksen saamiseksi. Vanhemmalla ei aina ole voimavaroja tai halua hakemuksen tekemiseen, ja vaikka asia vietäisiin tuomioistuimeen, saattaa tuomioistuinprosessi kestää pitkään. Tuomioistuinprosessin kustannukset ja kesto saattavatkin muodostaa esteen elatusapua koskevien sopimusten tai päätösten vahvistamiselle tai päivittämiselle.

E erityisiä haasteita liittyy niihin tilanteisiin, joissa lapsen elatuksesta ei ole ollenkaan vahvistettua sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä. Sopimuksen tai päätöksen puuttuessa ei elatustukeakaan myönnetä. Tällöin lapsi saattaa elää pitkäänkin tai kokonaan ilman elatusapua tai -tukea. Näissä niin kutsutuissa sopimuksettomissa tilanteissa perhe saattaa saada muita sosiaaliturvan etuuksia tai rahallista tukea, kuten toimeentulotukea, jolla paikataan elatusavun tai elatustuen puuttumista. Kela voi kuitenkin toimeentulotuen myöntämisestä päättäessään samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin tuen saajan elatusvelvolliselta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Lopullisen päätöksen takaisinperinnästä tekee hallinto-oikeus Kelan hakemuksesta.

Myös sopimuksettomien tilanteiden yhteydessä työryhmä keskusteli viranomaisen roolista, toimintavelvollisuudesta ja hyvinvointialueiden elatuslain mukaisesta oikeudesta nostaa kanteen elatusavun vahvistamiseksi. Haasteena on kuitenkin muun muassa se, että lastenvalvojilla ei ole tietoa toimeentulotukea saavista perheistä, joilla ei ole voimassa olevaa elatussopimusta tai tuomioistuimen päätöstä. Toimeentulotukiasiakkuutta koskevan salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen liittyen viranomaisen on myös tarkoin harkittava, minkälaista tietoa toiselle vanhemmalle

voidaan antaa loukkaamatta perusteettomasti perheen ja lasten yksityisyyttä⁷⁴. Nykyisen ohjeistuksen mukaan toimeentulotuen hakemisen yhteydessä asiakasta voidaan neuvoa ottamaan yhteyttä hyvinvointialueelle elatussopimuksen laatimiseksi ja vahvistamiseksi.

Lapsen elatusjärjestelmän keskeinen ristiriita liittyy siihen, että järjestelmä perustuu ensisijaisesti vanhempien tahtoon ja kykyyn sopia. Samalla on kuitenkin vanhempia, jotka eivät syystä tai toisesta halua tai kykene sopimaan lapsen elatuksesta. Taustalla voi olla esimerkiksi fyysistä, henkistä tai taloudellista väkivaltaa.

Työryhmässä käytiin laajasti keskustelua nykyisen elatusjärjestelmän mahdollisuuksista edistää vanhempien sovinnollisuutta, lisätä elatussopimusten ajantasaisuutta ja perheiden yhdenvertaisuutta sekä ehkäistä sopimuksettomien tilanteiden syntymistä. Kehittämistarpeita tunnistettiin muun muassa elatusavun määräytymisen perusteisiin, viranomaisten tarkoituksenmukaiseen tehtävänjakoon ja yhteistyöhön, lastenvalvojen tehtävien täsmentämiseen, sähköisten järjestelmien ja esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen hyödyntämiseen sekä lapsen elatusta koskevan sopimus- ja päätöksentekojärjestelmän joustavoittamiseen ja keventämiseen liittyen.

Tässä yhteydessä työryhmä kuuli pienten riita-asioiden menettelystä, jonka avulla pienehkön riita-asian käsittelystä tuomioistuimessa on verrokkimaissa pyritty tekemään asianosaisille täysimittaista oikeudenkäyntiä helpompaa, halvempaa ja nopeampaa. Suomessa ei ole säädetty tällaisesta oikeudenkäyntimenettelystä.⁷⁵ Oikeusministeriössä laadittuun pienriitamenettelyä koskevaan arviomuistioon annetuissa lausunnoissa otettiin kantaa elatusta koskevien asioiden soveltuvuuteen pienriitamenettelyssä käsiteltäviksi. Näkemykset jakautuivat lausunnonantajien kesken. Menettelyn nähtiin vähentävän erityisesti elatusvelvollisen oikeudenkäynnistä aiheutuvaa kuluriskiä.⁷⁶

Hyviä käytäntöjä haettiin myös Ruotsista, jossa lapsen elatukseen liittyviä tehtäviä on keskitetty perhe-etuuksien toimeenpanosta vastaavalle Vakuutuskassalle (Försäkringskassan). Vanhempi voi hakea elatustukea vakuutuskassasta, vaikka lapsen elatuksesta ei ole päästy sopimukseen. Näissä tilanteissa elatusapu lasketaan ja

74 Ks. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, EOAK/1670/2022: <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1670/2022>.

75 Ks. Siro, J. (2023). Pienriitamenettely. Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-502-9>.

76 Heikkilä, A. (2024). Arviomuistio pienriitamenettelystä, Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:8. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-918-8>.

elatus-tuen maksamisen edellytykset selvitetään vakuutuskassan toimesta, ja maksettu elatus-tuki peritään elatus-velvolliselta. Vanhemmilla on myös vahvat velvoitteet myötävaikuttaa elatus-sopimuksen syntymiseen. Elatus-tukea koskee esimerkiksi takaisinmaksu-velvollisuus – jos elatus-tukea on maksettu virheellisin perustein tai sitä on maksettu liikaa, Vakuutuskassan on määrättävä se perittäväksi takaisin siltä, jolle se on maksettu. Ruotsin toimintamallin soveltuvuutta Suomeen tulisi jatkossa selvittää ja arvioida tarkemmin.

Työryhmässä keskusteltiin mahdollisuuksista eriyttää lapsen elatukseen liittyvät asiat lapsen huoltoon ja tapaamiseen liittyvien asioiden sopimisesta ja päättämisestä. Työryhmässä pohdittiin myös laajemmin, onko tuomioistuinmenettely tarkoituksenmukainen tapa ratkoa lapsen elatukseen liittyviä asioita vai tulisiko nykyisen järjestelmän tilalle kehittää kevyempi, esimerkiksi hallintopäätökseen perustuva menettely, joka vastaisi perheiden muuttuviin elämäntilanteisiin nykyistä joustavammin. Kevyempi menettely säästäisi todennäköisesti sekä yhteiskunnan että perheiden resursseja. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että elatus-sopimusten ajantasaisuuteen liittyvän ohjeistuksen ja viranomaisaloitteisen seurannan lisääminen johtaa siihen, että tuomioistuimissa tehtyjen päätösten valvonta siirtyy Kelaan ja hyvinvointialueille.

Viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tehtävänjakoon kiinnitettiin huomiota jo vuonna 2008 elatus-tuen toimeenpanon siirron yhteydessä, jolloin sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 10/2008 vp - HE 49/2008 vp) eriyttämisen edellyttävän kunnilta ja Kelalta tehokasta ja saumatonta yhteistyötä sekä siirtymävaiheessa että elatus-tukilain soveltamisessa. Mietinnössä katsottiin, että elatus-tuen käsittelyn siirtyessä Kelalle vaarana on yhteyden katkeaminen lapsiperheiden palveluiden ja elatus-tuen välillä. Valiokunta piti välttämättömänä, että yhteistyö Kelan ja kuntien välillä tiivistyy.⁷⁷ Työryhmätyön perusteella viranomaisten välisessä yhteistyössä ja tehtävänjaossa on edelleen kehittämistarpeita, joiden syvällisempi tarkastelu ei ollut mahdollista työryhmälle annetussa aikataulussa.

⁷⁷ Myös lähtötilanteen voi katsoa olleen jossain määrin eriytynyt. Hallituksen esityksessä elatus-tukilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 27/2008 vp) todetaan, että elatus-tukitehtävät ovat kunnissa painottuneet tuen myöntämiseen, maksatukseen ja erityisesti elatus-vun perintään. Yhteydet muuhun kunnalliseen sosiaalihuoltoon ovat käytännössä olleet melko vähäiset.

4.4 Sijoitettuna olevan lapsen oikeus elatukseen ja itsenäistymisvarojen kertyminen

Sopimukseton tilanne on ongelmallinen myös lastensuojelun sijaishuollon asiakkaana olevan lapsen elatuksen ja itsenäistymisvarojen kertymisen näkökulmasta. Vanhemmilla on alaikäisen lapsen elatusvelvollisuus, vaikka lapsi olisi sijoitettu kodin ulkopuolelle. Vanhemmat myös vastaavat lapsensa elatuksesta kykynsä mukaan. Itsenäistymisvarojen kertyminen määräytyy puolestaan nuoren omien etuuksien sekä vanhempien elatuskyvyn mukaan.

Sosiaalityöntekijän tehtävänä on informoida vanhempien elatusvelvollisuuden jatkumisesta sijoituksen aikana sekä ohjeistaa vanhempia elatussopimuksen tekoon. Jos elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky on puutteellinen, voi Kela maksaa lapselle elatustukea viranomaisen vahvistaman sopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen perusteella. Vahvistettu elatussopimus ja tuomioistuimen päätös ovat täytäntöönpanokelpoisia, joten elatusapu voidaan periä ja lapselle kertyy maksetusta elatusavusta tai elatustuesta itsenäistymisvaroja.⁷⁸ Aina informointi, neuvonta ja ohjaus eivät kuitenkaan toteudu eikä vanhempia saada sopimaan lapsen elatuksesta.

Mikäli vanhempi tai vanhemmat eivät suostu tekemään elatussopimusta, voi hyvinvointialue edistää elatuslain 13 a §:n mukaisesti kanteen nostamista tuomioistuimessa. Kanneoikeuden käyttöön liittyy kuitenkin käytännön haasteita. Hyvinvointialue ei nykyisen tulkinnan mukaan voi nostaa kannetta, vaan hyvinvointialueen on haettava lapselle edunvalvojan sijaista, mikä itsessään voi kestää työryhmässä kuultavina olleiden asiantuntijoiden mukaan viikosta kuuteen kuukauteen⁷⁹. Jos vanhempi ei suostu tekemään elatussopimusta eikä kannetta nosteta, voidaan vanhemmalle määrätä asiakasmaksulain 7 § mukaisesti asiakasmaksu. Asiaksmaksu ei kuitenkaan kerrytä itsenäistymisvaroja ja asiakasmaksun määräämiseen asiakasmaksulain 7 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla (elatuskyky) liittyy siihenkin haasteita.

78 Elatustukilakia edeltäneen elatusturvalain 6 §:n mukaan elatustukea ei maksettu niiltä kuukausilta, joina lapsi on kunnan kustannuksella hoidettavana laitospäivä- tai perhehoidossa.

79 Ks. Helsingin hovioikeuden päätös 1005, diaarinumero S 22/357: <https://www.edilex.fi/uutiset/77184?allWords=sijoitetun+lapsen+&offset=21&perpage=20&sort=timedesc&typelds%5b%5d=127%3Afi&typelds%5b%5d=127%3Afi%2C151%3Afi&typelds%5b%5d=151%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=1465546>.

Sijoitetun lapsen elatuksen prosessi on lastensuojelun ja perheoikeudellisten palvelujen kannalta sekava, monimutkainen ja hidas. Prosessin kokonaiskesto on pisimmillään yli vuoden, ja prosessi kuormittaa useita eri viranomaisia. Nykytilanteessa itsenäistymisvaroja kertyy nuorille myös hyvin epäyhtenäisesti. Prosessi on myös epävarma ja voi johtaa siihen, ettei vanhempien elatusvelvollisuus toteudu. Työryhmän jäsenten ja kuultavana olleiden asiantuntijoiden mukaan sijoitettuna olevien lasten elatuksen ja itsenäistymisvarojen kokonaisuutta tulisi selvittää arvioiden esimerkiksi mahdollisuutta siirtyä tulosidonnaiseen asiakasmaksuun, josta kertyisi itsenäistymisvaroja tai jonka yhteydessä säädettäisiin erikseen maksettavasta itsenäistymiskorvauksesta. Toinen vaihtoehto voisi olla maksu, joka määräytyy samoin kuin nykyinen asiakasmaksu elatuslain periaatteiden mukaisesti ja joka korvaisi voimassa olevan elatussopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen. Uudistuksen yhteydessä tulisi selkeyttää myös, miten lapsen elatuksen tarve määritellään. Jos elatussopimus tai -tuomio korvattaisiin sijoituksen ajalta asiakasmaksulla, tulisi huolehtia myös tähän liittyvästä tiedonkulusta eri viranomaisten välillä. Uudistus selkeyttäisi sijoitettuna olevien lasten elatuksen tilannetta, vähentäisi byrokratiaa ja säästäisi kustannuksia.

4.5 Lapsen oikeus elatukseen, jos vanhempaa ei tavoiteta

Kehittämistarpeita liittyy lisäksi tilanteisiin, joissa elatusvelvollista vanhempaa ei tavoiteta tai vanhemman olinpaikka on tuntematon ja joissa elatusvelvollisen vanhemman elatuskyvystä ei ole saatavissa tietoa. Vanhempi voi olla esimerkiksi karkotettu maasta tai muuttanut ulkomaille muusta syystä. Näissä tilanteissa elatuskannetta varten laaditaan julkisen oikeusavustajan avustuksella haastehakemus, joka annetaan tiedoksi kuuluttamalla. Tiedoksianto toimitetaan pitämällä asiakirja liitteineen nähtävillä tuomioistuimen kansliassa ja julkaisemalla ilmoitus asiakirjan pääasiallisesta sisällöstä sekä siitä, missä tiedoksi annettavat asiakirjat ovat nähtävillä, virallisessa lehdessä. Tuomioistuimien voi julkaista ilmoituksen myös sanomalehdessä. Kun tiedoksianto on tapahtunut ja vastaamiselle asetettu määräaika on kulunut umpeen ilman, että vastaaja on antanut pyydettyä vastausta, asia ratkaistaan hyväksymällä kanne yksipuolisella tuomiolla. Elatusvelvollisen vanhemman jäätyä tavoittamattomiin, ei tuomioistuimen ratkaisu elatusavusta kuitenkaan johda elatusavun maksamiseen. Kun elatusvelvollinen ei maksa hänelle määrättyä elatusapua eräpäivään mennessä, voi vanhempi hakea lapselle elatustukea elatusavun maksamisen laiminlyönnin perusteella. Elatusapu siirtyy perintään ja lopulta ulosottoon, mutta käytännössä elatusapua ei saada perittyä.

Edellä kuvattu prosessi on elatuskanteen nostajan näkökulmasta raskas ja hidas. Kokonaisuudessaan prosessi saattaa kestää useita kuukausia. Myös oikeusjärjestelmän (oikeusapu, tuomioistuin, tiedoksiantokustannukset) näkökulmasta prosessi on epätarkoituksenmukainen ja kallis. Työryhmässä kuultavina olleiden asiantuntijoiden mukaan tämänkaltaiset elatuskanteet muodostavat merkittävän asiaryhmän erityisesti pääkaupunkiseudulla, jolloin menettelyn keventämiseen liittyy myös säästöpotentiaalia.

4.6 Lapsen elatus vuoroasumistilanteissa

Erilaiset perhemuodot, kuten uusperheet ja yhden vanhemman perheet ovat yleistyneet. Yhteishuoltajuus on nykyään tavallisin tapa lasten huollon järjestämiseksi vanhempien eron jälkeen. Lapset jäävät usein kirjoille äidin luo, mutta myös isän luokse virallisesti asumaan jäävien lasten osuus on kasvanut 2000-luvulla. Vaikka lapsi asuisi virallisesti vain toisen vanhempansa luona, moni lapsi asuu tai viettää aikaansa ainakin toisinaan myös toisen vanhempansa luona. Yhä useammin vanhemmat myös sopivat lapsen vuoroasumisesta. Hyvinvointialueilla vuonna 2024 vahvistetuista lapsen asumista koskevista sopimuksista yli 30 prosenttia koski vuoroasumista.⁸⁰ On arvioitu, että lähes 30 prosenttia erillään asuvien vanhempien lapsista vuoroasuu.⁸¹

Vuoroasuminen mainitaan ensimmäistä kertaa lainsäädännössä yhtenä vaihtoehtona lapsen asumisen järjestämiseksi vuonna 2019 voimaan tulleessa uudistetussa laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983). Uudistuksen yhteydessä elatuslakiin otettiin säännös siitä, että vanhempi voidaan velvoittaa suorittamaan elatusapua myös vuoroasumistilanteessa.

80 Perheoikeudelliset palvelut 2024. Tilastoraportti 18/2025. Suomen virallinen tilasto, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/151298>. Lapsen vanhemmat voivat tehdä sopimuksen lapsen huollosta, asumisesta ja tapaamisoikeudesta joko suullisesti tai kirjallisesti. Vain kirjallisesti tehdyt ja sosiaalihuollon vahvistamat sopimukset tilastoidaan.

81 Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kalliomaa-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H-M. & Kivistö, N. (2020). Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva. Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-021-9>.

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2023 ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi vuoroasumistilanteissa.⁸² Ohjeen tavoitteena oli yhtenäistää vuoroasuvan lapsen elatusavun suuruuden arviointiperusteita. Vuoroasuvan lapsen elatusapua koskevassa laskelmassa periaatteena on se, että lapsen kulut jaetaan ohjeen mukaan molemmille vanhemmille eikä erillistä niin sanottua luonapitovähennystä tehdä. Lapsen elatuksesta aiheutuvien kulujen ja vanhempien elatuskykyä koskevien laskelmien jälkeen kustannusten jakautumista oikaistaan tarvittaessa elatusavulla. Elatuslain 2 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Elatusapua voi näin ollen tarve maksaa esimerkiksi silloin, kun vuoroasuvan lapsen toisella vanhemmalla on parempi elatuskyky kuin toisella. Elatusapu voi myös olla tarpeen, vaikka molempien vanhempien elatuskyky olisi yhtä suuri, jos toinen vanhempi vastaa suuremmasta osasta lapsen kustannuksista.

Elatusapu voidaan näissä tilanteissa vahvistaa elatustuen täysimääräistä rahamäärää alemmaksi. Jos vanhemmat huolehtivat lapsen elatuksesta ja asumisesta, ei kyse ole elatusvelvollisen puutteellisesta elatuskyvystä. Näissä tilanteissa ei toisin sanoen synny edellytyksiä saada elatustukea.

Vuoroasumistilanteissa elatusapu voidaan vahvistaa kummalle tahansa vanhemmista. Sen sijaan elatustukilain 8 §:n perusteella lapsella ei ole oikeutta elatustukeen, jos lapsi asuu elatusvelvollisen luona. Elatustukilain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että elatustuen maksamiselle ei ole tarvetta lapsen asuessa elatusvelvollisen luona, sillä vanhempi yleensä tosiasiasa huolehtii hänen luonaan asuvan lapsen toimeentulosta. Perustelujen mukaan elatusvelvolliselle, jonka luokse lapsi on merkitty asuvaksi, ei maksata elatustukea alentuneesta elatuskyvystä huolimatta, sillä viime sijassa toimeentulotukea määritettäessä vanhemman luona oleva lapsi otetaan huomioon perheenjäsenenä toimeentulotukea koskevissa laskelmissa.⁸³ Elatustukilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa ei ole erikseen pohdittu vuoroasumista ja sen vaikutusta elatustukeen, eikä siinä ole tarkemmin määritelty, mitä lapsen asumisella tarkoitetaan nimenomaan elatustukioikeutta arvioitaessa.

Vuoroasuvalla lapsella on käytännössä kaksi kotia, mutta monissa sosiaaliturvaetuuksissa ja palveluissa lapsen virallinen kotiosoite ratkaisee sen, kummallako vanhemmalla on oikeus saada lapseen liittyvää etuutta tai mistä palveluja on

82 Elatusapu vuoroasumistilanteissa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:24. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-579-1>. Ohje täydentää lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi vuonna 2007 annettua ohjetta. Molemmat ohjeet ovat luonteeltaan suosituksia.

83 HE 49/2008 vp, s. 24.

mahdollista saada. Nykyisissä etuuksissa perheeseen tai perheenjäseniksi luetaan tyypillisesti vain samassa kotitaloudessa asuvat henkilöt. Vuoroasumista ei myöskään pääsääntöisesti oteta huomioon etuuksien myöntämiseen vaikuttavana seikkana. Poikkeuksen muodostaa perustoimeentulotuki, jossa Kelan toimeenpanoa koskevan ohjeistuksen perusteella vuoroasuvan lapsen toimeentulotukea voidaan maksaa lapsen kummallekin vanhemmalle. Vuoroasumisessa lapsen katsotaan kuuluvan molempien vanhempiensa toimeentulotukiperheeseen puoliksi ja lapsen perusosa jaetaan vanhempien kesken. Lapsen kanssa eri osoitteessa kirjoilla oleva vanhempi voi myös saada toimeentulotukea lapsen tapaamisesta aiheutuviin menoihin, mikäli lapsen tapaamisesta on viranomaisen vahvistama sopimus tai tuomioistuimen päätös. Lapsen tapaamisesta aiheutuvina menoina voidaan huomioida lapsen ruokaraha ja lapsen tapaamisesta aiheutuvat matkakustannukset. Toimeentulotukeen sisältyvä harkintavalta on lisäksi tarjonnut mahdollisuuden katkaista lapsen asumisesta kyseiselle vanhemmalle aiheutuvia korkeampia asumiskuluja toimeentulotuesta.

Elatusavulla ja elatustuella on keskeinen lapsiperheiden pienituloisuutta vähentävä merkitys⁸⁴. Näiden lisäksi perheiden toimeentuloon vaikuttavat kuitenkin myös monet muut sosiaaliturvaetuudet ja tuet, kuten lapsilisä, yleinen asumistuki tai vammaisetuudet. Esimerkiksi lapsilisää ei voida Kelan toimesta puolittaa ja maksaa kahteen talouteen, vaikka vanhemmat tätä toivoisivatkin. Nykyinen lapsilisäjärjestelmä soveltuu myös muilta osin heikosti erilaisiin kahden kodin tilanteisiin. Maksettavan lapsilisän määrä perustuu etuutta saavan vanhemman talouden kokoonpanoon eli lasten lukumäärään (sisaruskorotus) sekä siihen, onko vanhemmalla puolisoa (lapsilisän yksinhuoltajakorotus). Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen ja elatustuen tarkoituksenmukaista kohdentumista olisi esimerkiksi syytä tarkastella rinnakkain. Työryhmässä tunnistettiin lisäksi lapsilisän maksamisen ikärajan aiheuttavan mekaanista muutospainetta elatussopimuksiin lapsen täyttäessä 17-vuotta. Pienituloisten perheiden toimeentulon näkökulmasta keskeisessä asumistuessa lapsi huomioidaan vain siinä kotitaloudessa, jossa hän on kirjoilla. Tämän on katsottu heikentävän lapsen kanssa eri osoitteessa asuvan vanhemman toimeentuloa ja heikentävän vanhempien tasa-arvoista kohtelua. Myös lapsen kanssa asuvan vanhemman uusi kumppani tai tämän tulot vaikuttavat joihinkin lapseen liittyviin etuuksiin tai palveluista perittäviin maksuihin, vaikka uudella kumppanilla ei ole elatusvelvollisuutta lapseen.

84 Ks. esim. Hakovirta, M., Skinner, C., Hiilamo, H. & Jokela, M. (2020). Child poverty, child maintenance and interactions with social assistance benefits among lone parent families: a comparative analysis. *Journal of Social Policy* 49(1), 10–39. <https://doi.org/10.1017/S004727941900015>.

Ruotsissa vuoroasuvan lapsen molemmat vanhemmat ovat aiemmin voineet saada vuoroasumistilanteessa maksettavaa tuloharkintaista elatustukea. Pienituloisia vuoroasuvia perheitä tuettiin kahdella rinnakkaisella tuloharkintaisella järjestelmällä, asumistuella ja elatustuella, minkä takia tuki nähtiin perustelluksi lakkauttaa järjestelmän yksinkertaistamiseksi. Nykyisin tavoitteena on tukea pienituloisia vuoroasuvien lasten perheitä asumistukijärjestelmän kautta. Vuodesta 2018 lähtien lapsen molemmat vanhemmat ovat saaneet yhtä suuren lisän asumistukeen vuoroasuvasta lapsesta.⁸⁵

Vuonna 2020 julkaistussa tutkimuksessa lasten vuoroasumisesta ja sosiaaliturvasta⁸⁶ todetaan, että oikeudellisen aseman tunnustamisen lisäksi vuoroasumisen huomioiminen edellyttää monien sosiaaliturvaetuuksien määräytymisperusteiden uudelleenarviointia. Ratkaistavia kysymyksiä ovat muun muassa, missä määrin vuoroasuvan lapsen kummallakin vanhemmalla on oikeus sosiaalietuuksiin tai palveluihin tai miten etuuksia jaetaan vanhempien kesken. Vuonna 2021 julkaistussa toimenpidesuunnitelmassa lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa⁸⁷ puolestaan todetaan, että tilanne, jossa vain toinen vanhemmista voi saada tukea lapsen elatukseen tai korvausta elatuksesta johtuvista kustannuksista, on vuoroasumisjärjestelyssä haasteellinen. Samassa yhteydessä todetaan, että elatustuen tarkoitusta ja suhdetta muihin samaan elämäntilanteeseen kohdentuviin tukimuotoihin, kuten lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen, on syytä selvittää ja pohtia kokonaisuutena. Elatusapua ja elatustukea tulisi toimenpidesuunnitelman mukaan tarkastella suhteessa toisiinsa.

85 Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8344-1>.

86 Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kalliomaa-Puha, L., Sihvonon, E., Heinonen, H-M. & Kivistö, N. (2020). Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva. Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-021-9>.

87 Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8344-1>.

4.7 Tunnistettujen kehittämistarpeiden suhde hallituksen muihin toimiin

Edellä esitettyjä kehittämistarpeita on tunnistettu aiemmin muun muassa parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean alaisen Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän loppuraportissa⁸⁸ vuonna 2023. Raportissa on tunnistettu erityisesti tuomioistuinprosesseihin sekä sopimuksettomiin tilanteisiin liittyviä ongelmia. Raportissa myös todetaan tarve tarkastella lapsen elatukseen liittyvän sääntelyn ja ohjeistuksen, elatuksesta sopimisen tai siitä päättämisen järjestelmän ja elatusavun toimeenpanon toimivuutta sekä etuusjärjestelmän yhteyttä kattavamman kokonaiskuvan saamiseksi.

Sosiaaliturvakomitean vuonna 2023 julkaistussa välimietinnössä⁸⁹ todetaan elatukseen olevan perhettä koskevan lainsäädännön ydintä, ja perhesidonnaisen sääntelyn liittyvän usein kysymykseen, miten perheen ja julkisen vallan välisen vastuun tulee jakautua elatukseen ja huolenpitoon liittyvissä asioissa. Välimietinnön mukaan esimerkiksi perheen määrittely sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä liittyy oikeudenmukaiseen vastuunjakoon yksityisoikeudellisen elatuksen ja julkisen elatuksen välillä. Sosiaaliturvaa kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten lapsen elatuksesta käytännössä vastataan ja miten ketterästi elatusavusta sopimisen ja päättämisen järjestelmä reagoi lapsen vanhempien tulo- tai varallisuustason muutoksiin. Välimietinnössä myös ehdotettiin lapsikäyhyysriskin ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvää selvitystä, jossa tarkasteltaisiin muun muassa elatusvastuiden jakautumista sekä elatusavusta sopimiseen, päättämiseen ja toimeenpanoon luodun järjestelmän toimivuutta.

Sosiaaliturvakomitean ehdotuksen mukainen Lapsiperheiden pienituloisuus ja sosiaaliturvaetuudet -tutkimushanke (LAPSOSET) käynnistettiin syksyllä 2023 ja hankkeen loppuraportti⁹⁰ julkaistiin vuonna 2024. Loppuraportissa muun muassa todetaan, että elatusavulla ja sitä täydentävällä tai sen sijasta maksettavalla elatus- tuella on keskeinen merkitys pienituloisten perheiden toimeentulossa. Perheiden

88 Lasten ja perheiden sosiaaliturvan nykytila, haasteet ja tulevaisuus. Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän loppuraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7190-5>.

89 Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>.

90 Jauhiainen, S., Miettinen, A., Mäkinen, L., Ristikari, T., Räsänen, T., Sihvonen, E. & Virmasalo, L. (2024). Lapsiperheiden pienituloisuus, sosiaaliturva ja asumisjärjestelyt: LAPSOSET-hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:35. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-478-1>.

monimuotoistuminen ja lasten asumisen tasaisempi jakautuminen useampaan kotitalouteen haastavat nykyistä elatusapu- ja tukijärjestelmää. Raportissa kiinnitetään myös huomiota elatusjärjestelmän kankeuteen elatusapusopimusten muuttamisen näkökulmasta.

Kyseisessä tutkimuksessa tarkasteltiin elatuksesta sopimisen ja päättämisen järjestelmän toimivuutta hyödyntäen asiantuntijahaastatteluihin perustuvaa aineistoa. Tutkimusta varten haastateltiin neljäätoista lastenvalvojaa ja viittä käräjäoikeuden tuomaria. Haastateltavat edustavat kolmeatoista eri hyvinvointialuetta ja viittä eri käräjäoikeutta. Haastateltavat nostivat esiin useita työryhmässä sekä tässä mietinnössä käsiteltyjä näkökulmia. Raportin kehittämis ehdotukset liittyvät muun muassa vanhempien välisten erimielisyyksien ennaltaehkäisyyn, elatussopimusten ja -päättösten ajantasaisuuden valvontaan, portaittaisten sopimusten ja päätösten edistämiseen sekä elatusvelvollisen vanhemman elatuskyvyn arviointiprosessin kehittämiseen.

Sosiaaliturvakomitea jatkaa lapsiperheiden sosiaaliturvan käsittelyä syksyllä 2025, jolloin komitea tarkastelee etuuksien ja tukien yksilö-, perhe- ja ruokakuntakoh-taisuutta, elatusvelvollisuuksia ja elatusolettamia sekä vuoroasuvien ja muiden kahdessa kodissa asuvien lasten perheiden ja yksinhuoltajien sosiaaliturvaa. Sosi-aaliturvakomitean ehdotukset ja linjaukset sosiaaliturvan uudistamiseksi julkais-taan komitean loppumietinnössä vuoden 2026 lopussa. Sosiaaliturvakomitea ei tee lakiesityksiä.

Lapsiperheiden pienituloisuus ja sosiaaliturvaetuudet -tutkimuksen tilastotarkas-telussa kävi ilmi aiemmin mietinnössä raportoidut tiedot toimeentulotukea saa-vista lapsiperheistä, jotka eivät saa elatustukea eikä elatusapua. Vuoden 2026 aikana voimaan suunniteltu toimeentulotuen uudistus⁹¹ voi tuoda helpotusta näi-hin tilanteisiin. Hallituksen esityksessä toimeentulotukilain uudistamiseksi ehdo-tetaan säädösmuutoksia, joiden myötä myös Kelan vastuu selvittää kunkin hakijan ensisijaiset etuudet heti asiakkuuden alussa vahvistuisi. Tällöin myös Kelan toteut-tama asiakkaiden ohjaaminen elatustuen hakemiseen tai ohjaaminen hyvinvointi-alueelle elatusasioiden selvittämistä varten voisi jonkin verran nopeutua nykyisestä. Toimeentulotuen uudistuksen toimeenpanoa on tarpeen seurata lapsen riittä-vän elatuksen toteutumisen näkökulmasta. Tulisi myös harkita, tulisiko osana

91 Säädösvalmisteluhanke STM154:00/2024. Hallituksen esitys eduskun-nalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM154:00/2024>.

elätustukityöryhmän työtä valmistellussa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu Kelan ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön tiivistämiseen tähtäävä malli (ks. luku 5) säätää myös toimeentulotukilakiin.

Vaativiin erotilanteisiin liittyviä haasteita ja kehitysehdotuksia selvitettiin Kansallisen lapsistrategian toimeenpanosuunnitelman mukaisesti syksyllä 2024⁹². Selvitys tuo kootusti esiin, että lapsen oikeus riittävään elatukseen ei aina toteudu ja lapsen elatukseen liittyviin erimielisyyksiin vanhempien välillä voi kytkeytyä myös taloudellista väkivaltaa. Selvityksessä tuodaan ilmi tarve sujuvoittaa elatusavun määräytymisen prosessia ja huomioida lapsen vuoroasuminen tässä prosessissa nykyistä paremmin. Selvitykseen kirjattujen kehittämissuositusten mukaan lapsen elatukseen liittyviä esteitä on selvitettävä tarkemmin, jotta vanhempien välisiä erimielisyyksiä ja oikeudenkäyntejä voidaan ehkäistä ja lainsäädäntö, järjestelmä sekä työntekijöiden tarjoama tuki turvaisivat paremmin lapsen oikeuden elatukseen. Selvityksessä ehdotetaan elatusjärjestelmän uudistamista kokonaisuutena. Selvityksessä ehdotetaan myös lastenvalvojien tehtävien täsmentämistä sosiaalihuoltolakiin vanhempien välisen sovinnollisuuden ja yhteistyön edistämiseksi lapsen huollosta, tapaamisesta ja elatuksesta sovittaessa. Selvityksen sisältämien ehdotusten edistämismahdollisuuksia selvitetään virkatyönä asianosaisissa ministeriöissä.

Perheoikeudellisia palveluja koskeva sosiaalihuoltolain sääntely on suhteellisen niukkaa. Sosiaalihuoltolakia uudistettaessa olisi tarve selkiyttää hyvinvointialueen perheoikeudellisten palvelujen ja lastenvalvojien tehtävien osuutta laissa. Uudistuksessa on tarve huomioida koko lastenvalvojien työtä ohjaava lainsäädäntökokonaisuus, koska työstä on tällä hetkellä säädelty useassa erillisessä laissa.

Käynnissä olevassa lastensuojelulain kokonaisuudistuksessa on tunnistettu sijoitettuna olevien lasten elatukseen ja itsenäistymisvarojen kertymiseen liittyvät haasteet. Kokonaisuudistus on vaiheistettu kahteen vaiheeseen. Ensimmäisen vaiheen hallituksen esitys annetaan syksyllä 2025 eduskunnalle ja toisen vaiheen hallituksen

92 Vaitomaa, J., Särkelä, R., Toivonen, V., Mäenpää, M., Tala, K., Nilosaari, E., Nylén, H., Virtanen, P., Sundqvist, M. (2025). Selvitys vaativista erotilanteista ja palvelujärjestelmästä: Kansallisen lapsistrategian toimenpide 12. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:12. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4237-0>.

esitys vuonna 2026. Uudistuksen toisessa vaiheessa tullaan todennäköisesti arvioimaan kokonaisuutta ja mahdollisuuksia selkeyttää sijoitettuna olevan lapsen elatuksen prosessia ja itsenäistymisvarojen kertymistä. Uudistamistyön tueksi itsenäistymisvarakokonaisuudesta on tarkoitus tehdä selvitys.

5 Hallituksen esitysluonnos elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Osana työryhmätyötä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on aikaansaada pääministeri Orpon hallituksen valtiontalouden kehyspäättökseen 2025–2028 sisältyvä elatustuen menosäästö. Tavoitteena on myös parantaa lapsen oikeutta riittävään, vanhempien elatuskyvyn mukaiseen elatukseen ja toisaalta edistää elatustuen tarkoituksenmukaista kohdentumista sekä ehkäistä nykyistä tehokkaammin elatustuen mahdollisia väärinkäytöstilanteita. Uudistuksen tavoitteena on lisäksi täsmentää ja selkeyttää eräitä elatustukilain ja lapsen elatuksesta annetun lain säännöksiä.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle 2.6.2025. Myös työryhmätyössä mukana olevilla henkilöillä ja organisaatioilla on mahdollisuus jättää esitysluonnoksesta kirjallinen lausunto. Annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/>. Lausuntopalaute otetaan huomioon hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa, joka toteutetaan virkatyönä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta.

Alla on kuvattu lausuntokierrokselle lähteneen hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset. Ehdotusten taustaa, vaikutuksia ja muita työryhmätyön aikana esiin tulleita toteuttamisvaihtoehtoja on avattu tarkemmin varsinaisessa esitysluonnoksessa. Lausuntokierrokselle lähtenyt luonnos hallituksen esitykseksi sekä muut virkavalmisteluun liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella STM002:00/2025.

5.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että elatustukilakiin sekä lapsen elatuksesta annettuun lakiin tehdään tarpeelliset muutokset pääministeri Orpon hallituksen kehyspäättökseen 2024–2028 sisältyvän elatustuen menosäästön aikaansaamiseksi. Ehdotusten tarkoituksena on myös edistää lapsen oikeutta riittävään elatukseen omalta vanhemmaltaan.

Elatustukilaissa ehdotetaan säädettäväksi elatustukilain tarkoittaman elatusvelvollisen vanhemman toimimisvelvollisuudesta tilanteissa, joissa elatustukea maksetaan elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn perusteella ja elatuskyvyssä on tapahtunut sellaisia muutoksia, että elatusavun määrän korottamiseen voitaisiin arvioida olevan perusteita.

Elatustukilaissa ehdotetaan säädettäväksi myös Kansaneläkelaitoksen (Kela) oikeudesta saada tietoja arvion tekemiseksi siitä, olisiko elatusvelvollisen välttämättömät tiedot tarpeen luovuttaa toimivaltaiselle hyvinvointialueelle elatuskyvyn uudelleenarvioimista varten. Jos Kela havaitsisi joko elatustukihakemusta käsitellessään tai muutoin, esimerkiksi muiden etuuksien myöntämisen yhteydessä, elatusvelvollisen taloustilanteen olevan sellainen, että Kelan arvion mukaan elatusvelvollisen elatuskykyä olisi syytä arvioida uudelleen, se voisi ehdotuksen mukaan luovuttaa elatusvelvollisen yksilöinti- ja yhteystiedot sekä havaintoaan koskevat tiedot toimivaltaiselle hyvinvointialueelle. Kela voisi luovuttaa kyseiset tiedot toimivaltaiselle hyvinvointialueelle myös tilanteissa, joissa se on käytössään oleviin tietoihin perustuen havainnut elatusvelvollisen maksettavaksi sovitun tai tuomitun elatusavun osoittautuneen tasoltaan liian korkeaksi.

Elatustuen väärinkäytöstilanteisiin puuttumiseksi ja niiden ehkäisemiseksi ehdotetaan säädettäväksi Kelan oikeudesta saada vanhempien postiosoitetietoja postilain mukaiselta yleispalvelun tarjoajalta, sekä perusteluissa täsmennettäväksi voimassa olevan lain mukaista tulkintaa koskien Kelan oikeutta saada välttämättömiä tietoja Verohallinnolta ja tulotietojärjestelmästä. Elatustukilakia ehdotetaan muutettavaksi myös säätämällä hyvinvointialueen oikeudesta hakea elatustukea lapsesta, jos lapsi on hyvinvointialueen kustantamassa ympärivuorokautisessa hoidossa kodin ulkopuolella kalenterikuukautta pidemmän ajan, eikä elatustukea ole jo myönnetty ajanjaksolle, jolta hyvinvointialue elatustukea hakee. Elatustuki voitaisiin näissä tilanteissa myöntää hyvinvointialueelle aikaisintaan hoidon alkamista seuraavan kalenterikuukauden alusta lukien. Muutoksella mahdollistettaisiin hyvinvointialueen oikeus lapsen hoidosta aiheutuvien kulujen kattamiseen tilanteissa, joissa esimerkiksi vanhempi tai muu lapsen hoidosta tosiasiallisesti vastaava taho ei ole hakenut elatustukea, tai elatustuen saaja on lakkauttanut elatustuen lapsen

tosiasiasiallisen hoidon siirrettyä hyvinvointialueelle. Laista ehdotetaan myös poistettavaksi velvoite hyvinvointialueen lausunnon pyytämiseen tilanteissa, joissa hyvinvointialue hakee elatustukea myönnettäväksi itselleen.

Elatuslaissa ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueen velvollisuudesta, edellä mainitun Kelan yhteydenoton myötä ja käytettävissään olevien tietojen perusteella selvittää, olisiko elatusavun muuttamista lapsen ja elatusapua suorittavan vanhemman olot huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena. Päätyessään siihen, että elatusavun muuttaminen on tarpeen, hyvinvointialue ryhtyisi tarpeellisiin toimenpiteisiin elatusapua koskevan sopimuksen tai päätöksen muuttamista silmällä pitäen.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa asiakastietolaissa säädetyt tiedonsaantioikeudet eivät hyvinvointialueiden tulkinnan mukaan oikeuta hyvinvointialuetta oma-aloitteisesti, ilman vanhempien suostumusta, tarkistamaan vanhemman taloudelliseen tilanteeseen liittyviä tietoja elatusapusopimusta vahvistettaessa tai selvittäessä tarvetta elatusavun määrän muuttamiseen. Tulkinta hankaloittaa ja hidastaa arvion tekemistä siitä, millaista elatusavun määrää voidaan pitää vanhemman elatuskyvyn mukaisena. Hyvinvointialueen tiedonsaantioikeuden selkeyttämiseksi ehdotetaan elatuslaissa säädettäväksi hyvinvointialueen oikeudesta saada välttämättömiä tietoja ilman vanhemman suostumusta. Muutos aiheuttaisi tarpeen muuttaa myös tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Lisäksi elatuslakia ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan elatussopimuksessa käytettävien lomakkeiden sisällön vahvistamisen käytäntöä, jonka mukaan hyvinvointialueiden sosiaalihuollon palveluiden ohjauksesta vastaava Terveiden ja hyvinvoinnin laitos vahvistaa elatusavusta sovittaessa ja vahvistettaessa käytettävien lomakkeiden sisällön.

6 Työryhmän ehdotukset elatustukijärjestelmän jatkokehittämiseksi

Elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän näkemyksen mukaisesti työryhmälle osoitetun toimeksiannon mukaisia tavoitteita ei saavuteta vain elatustukilainsäädäntöä uudistamalla. Työryhmälle annetussa aikataulussa ei myöskään ollut mahdollista tehdä kaikkia elatustukilakiin ja esimerkiksi sosiaalihuoltolaikiin tarvittavia uudistuksia.

Työryhmä toteaa, että elatustuen toimeenpanossa ilmenneiden haasteiden taustalla on elatusavun määräytymiseen, elatusavusta sopimiseen sekä lapsen elatusta koskevaan päätöksentekoon liittyviä kehittämistarpeita, joiden ratkaiseminen edellyttää laajempaa lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamista.

Alla olevien ehdotusten tavoitteena on:

- vahvistaa lapsen oikeutta riittävään ja vanhempien elatuskyvyn mukaiseen elatukseen
- vahvistaa elatusavun ensisijaista asemaa lapsen elatuksen turvaajana
- keventää ja joustavoittaa lapsen elatuksesta sopimisen ja päättämisen järjestelmää
 - lapsen elatuksen turvaamiseksi ja sopimuksettomien tilanteiden ehkäisemiseksi
 - lapsen elatuksen tarpeessa tai vanhempien elatuskyvyssä tapahtuneiden muutosten tunnistamiseksi ja ajantasaisten sopimusten tai päätösten lisäämiseksi
 - vanhempien yhdenvertaisten oikeuksien turvaamiseksi (esimerkiksi mahdollisuudet muuttaa voimassa olevaa sopimusta tai päätöstä)
- säästää elatusjärjestelmän kokonaiskustannuksista
- vahvistaa lasten ja perheiden yhdenvertaista kohtelua elatuksesta sovittaessa tai päätettäessä.

1. Käynnistetään lapsen elatuksen järjestelmän kokonaisuudistus

Työryhmä ehdottaa, että käynnistetään lapsen elatuksen järjestelmän kokonaisuudistus edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uudistuksessa selvitetään ja arvioidaan viranomaisten nykyistä tehtävänjakoa (Kela, hyvinvointialueet, tuomioistuimet) sekä lapsen elatuksesta sopimiseen liittyvien palveluiden eriyttämisen, keskittämisen tai siirtämisen mahdollisia hyötyjä suhteessa nykyiseen järjestelmään. Lisäksi tulee arvioida, millä keinoilla lapsen oikeus elatukseen omilta vanhemmiltaan turvataan tarvittaessa viranomaisaloitteisesti. Tässä yhteydessä tarkastellaan erityisesti Ruotsissa ja muissa Pohjoismaissa käytössä olevan toimintamallien soveltuvuutta Suomeen.

Uudistuksessa selvitetään ja arvioidaan myös muita mahdollisuuksia keventää ja joustavoittaa elatusavusta päättämisen järjestelmää. Tässä yhteydessä tarkastellaan muun muassa pienriitamenettelyn tai muun vastaavan kevennetyn käsittelyn soveltuvuutta elatusasioihin. Lisäksi tulisi arvioida lapsen elatukseen liittyvien asioiden eriyttämistä lapsen huoltoon ja tapaamiseen liittyvien asioiden sopimisesta ja päättämisestä.

Osana uudistusta edistetään lisäksi alla olevia nykysääntelyn kehittämiseen liittyviä ehdotuksia soveltuvien osin.

2. Tehdään välttämättömät toimet nykyistä lainsäädäntöä ja ohjeistusta uudistamalla

2.1 Uudistetaan elatustukilakia

Seurataan työryhmän elatustukilakiin esittämien muutosten (ks. luku 5: Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset) toimeenpanoa sekä arvioidaan muutosten vaikutuksia ja sääntelyn jatkokehittämistarpeita.

Työryhmä ehdottaa jatkoselvittäväksi, voitaisiinko elatustukea myöntää jatkossa ilman sopimusta tai päätöstä niissä tarkkaan rajatuissa ja selvitettyissä tilanteissa, joissa vanhempaa ei tavoiteta tai vanhemman olinpaikka on tuntematon. Muutoksen tavoitteena on vähentää yksipuolisten tuomioiden määrää.

2.2 Uudistetaan laki lapsen elatuksesta

Työryhmä ehdottaa arvioimaan elatuslain ja lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi annetun ohjeen suhdetta ja sitä tulisiko elatusapulaskelman keskeisistä elatusavun määrään vaikuttavista asioista säätää tarkemmin laissa lapsen elatuksesta,

jotta elatusavun määräytyminen olisi perheille selkeää, ennakoitavaa, läpinäkyvää ja yhdenvertaista riippumatta siitä, minkä viranomaisen toimesta elatusapu vahvistetaan.

Lapsen elatuksesta annetun lain uudistamisen yhteydessä työryhmä ehdottaa, että lainsäädäntöä uudistettaessa seuraavia oikeuksia ja velvollisuuksia vahvistetaan vanhempien tosiasiallisen elatuskyvyn selvittämiseksi ja todentamiseksi:

- Elatusapua vahvistavan viranomaisen velvollisuus selvittää vanhempien elatuskyky, jos arvioidaan, että syntyy edellytykset hakea elatustukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella.
- Vanhempien velvollisuus toimittaa tarvittavat tiedot elatuskyvyn todentamiseksi.
- Elatusapua vahvistavan viranomaisen velvollisuus tehdä elatusapua arvioitaessa laskelma ja perustella vahvistettavan elatusavun määrä tilanteessa, jossa syntyy edellytykset hakea elatustukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella.
- Vanhempien velvollisuus ilmoittaa hyvinvointialueelle olennaisista muutoksista.

Työryhmä myös ehdottaa, että elatuslaissa tarkennetaan vanhempien elatuskykyä koskevaa sääntelyä (milloin vanhemman elatuskyvyn arvioidaan olevan puutteellinen).

Työryhmä ehdottaa elatuslakia tarkennettavaksi siten, että puutteellisen elatuskyvyn todentavaa sopimusta ei voida vahvistaa ilman vanhemman tosiasiallisen elatuskyvyn selvittämistä.

2.3 Päivitetään ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi

Työryhmä ehdottaa lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi annetun ohjeen päivittämistä vastaamaan uudistettua lainsäädäntöä ja toimeenpanossa esiin nousseita kehittämistarpeita. Työryhmä ehdottaa yhdistämään ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi sekä täydentävät näkökohdat vuoroasuvan lapsen elatusavun suuruuden määrittämiseen yhdeksi ohjeeksi.

Päivittämisen yhteydessä ohjeistusta tarkennetaan mm. seuraavien elatusavun määrään vaikuttavien seikkojen arvioimiseksi ajantasainen lainsäädäntö huomioiden:

- kohtuulliset asumismenot
- vanhempien velvollisuus hankkia tuloja
- vanhempien varallisuus
- vanhemman velkajärjestelyrittäjän elatuskyky
- kohtuulliset työmatkakulut
- toimeentulotukiasiakkuus

Lisäksi luodaan kansallinen malli varallisuusselvityksestä ja yrittäjien varallisuusselvityksestä.

2.4 Tarkennetaan lastenvalvojen tehtävät sosiaalihuoltolaissa ja elatuslaissa

Työryhmä ehdottaa lastenvalvojen tehtävien tarkenemista sosiaalihuoltolaissa ja elatuslaissa huomioiden sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeessä (liite 1) todetut seikat esimerkiksi osana sosiaalihuoltolain uudistusta ja perheoikeudellisten palveluiden kehittämistä.

2.5 Selkeytetään sijoitettuna olevien lasten elatukseen ja itsenäistymisvarojen kertymiseen liittyvää sääntelyä

Työryhmä ehdottaa sijoitettuna olevien lasten elatuksen prosessin ja itsenäistymisvaroja koskevan kokonaisuuden selkeyttämistä osana lastensuojelulain kokonaisuudistusta.

2.6 Sujuvoitetaan nykyistä sopimusprosessia

Työryhmä suosittelee arvioimaan ja kehittämään sähköistä ilmoitusjärjestelmää, joka lähettää vanhemmille automaattisen muistutuksen ja kehotuksen sopimuksen uusimisesta hyvissä ajoin ennen määräaikaisen elatussopimuksen päättymistä. Ilmoitusjärjestelmän avulla voidaan ehkäistä sopimuksettomia tilanteita ja katkoksia elatusavun tai elatustuen maksussa.

Työryhmä suosittelee sähköisen allekirjoituksen käyttöönottoa hyvinvointialueilla elatussopimusten ja sopimusten vahvistamispäätösten käsittelyn sujuvoittamiseksi.

2.7 Edistetään lapsen vuoroasumisen tunnistamista sosiaaliturvassa

Työryhmä ehdottaa parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean linjattavaksi, mihin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä lapsen kahden kodin tilanteiden tunnistamiseksi elatuslaissa, elatustukilaissa ja muussa sosiaaliturvalainsäädännössä. Linjausten tulee perustua aiempiin lapsen vuoroasumisesta tehtyihin selvityksiin.

Liite 1 Ohjauskirje hyvinvointialueille: Elatusavun vahvistaminen tilanteissa, joissa syntyy edellytykset hakea elatusukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella

Ohje

Säännökset, joihin määräysten/ohjeiden antaminen perustuu

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 5, 14, 27a §, Laki lapsen elatus-esta 704/1975,
Elatusukilaki 580/2008, Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983

Kohderyhmät

Hyvinvointialueet

Tiedoksi

Käräjäoikeudet ja hovioikeudet

Voimassaoloaika

1.12.2024 – toistaiseksi

Tausta ja tavoite

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2007 ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Vuonna 2023 julkaistiin ohjetta täydentäviä näkökohtia vuoroasuvan lapsen elatusavun suuruuden määrittämiseen. Vuoden 2007 ohje ja siihen vuonna 2023 esitetyt täydentävät näkökohdat ovat luonteeltaan suosituksia.

Tämä sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirje on tarkoitettu edellä mainitun ohjeistuksen täydennykseksi elatusapusopimuksen vahvistamisen tilanteisiin, joissa syntyy edellytykset hakea elatusukea täysimääräisenä tai vähennettynä elatusvelvollisen puutteelliseksi todetun elatuskyvyn takia.

Ohjauskirjeen tavoitteena on korostaa lapsen oikeutta riittävään elatukseen ja lapsen vanhempien ensisijaista velvollisuutta vastata lapsensa elatuksesta kykynsä mukaan. Ohjauskirje ja sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelussa olevat lainsäädännön muutokset perustuvat hallituksen 25.4.2024 julkaiseman julkisen talouden suunnitelman kirjaukseen elatustuen uudistamisesta.

Tarve käytäntöjen yhtenäistämiseksi

Lapsen elatuksesta annetun lain (Laki lapsen elatuksesta 704/1975) mukainen elatusapu on lapsen oikeus, josta ei voida lapsen puolesta luopua. Lapsen oikeus saada elatusta vanhemmiltaan päättyy, kun hän täyttää kahdeksantoista vuotta. Elatustuesta annetun lain (Elatustukilaki 580/2008) perusteella maksettava elatus-tuki on puolestaan tarkoitettu lapsen elatuksen toissijaiseksi turvaajaksi erityisissä tilanteissa.

Elatustuen toimeenpanossa on havaittu tilanteita, joissa elatusapua koskeva sopimus tai tuomioistuimen ratkaisu mahdollistaa elatustuen saamisen, vaikka tulorekisteritietojen perusteella on perusteltua olettaa, että elatusvelvollisen vanhemman elatuskyky ei ole puutteellinen. Niin ikään esiintyy tilanteita, joissa elatusvelvollisen elatuskyky on elatusapua koskevan sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun teko-hetkellä todettu puutteelliseksi, mutta se on myöhemmin parantunut siinä määrin merkittävästi ja pysyvästi, että hän voisi suorittaa lapselle elatusapua itse, eikä täyttä tai osittaista elatustukea olisi tarpeen maksaa.

Tasoltaan todellisuutta vastaamattomat elatusavut tuottavat perusteettomia etuus-menoja (elatustuki, joissain tapauksissa toimeentulotuki) sekä hallinnollista työtä ja -kustannuksia (mm. Kansaneläkelaitoksen perintätoimet, ulosotto, toistuvat elatusavun maksuvapautuspäätökset). Kansaneläkelaitoksella ei ole toimivaltaa elatus-avusta tehdyn sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun muuttamiseen.

Elatusapusopimusten vahvistamisessa huomioitavaa

On tärkeää, että vanhemmat huolehtivat lapsen elatuksesta elatuskykynsä ja lapsen tarpeen mukaisesti, eikä elatustukea makseta tarpeettomasti.

Lapsen elatusapua vahvistettaessa tulee tästä syystä kiinnittää erityistä huomiota vanhempien todellisen elatuskyvyn selvittämiseen sekä sopimuksen ajalliseen kes-ton. Vanhemman elatuskyky voi vaihdella, jolloin myös elatusavun määrää on tarve muuttaa vanhemman tosiasiallista elatuskykyä vastaavaksi. Lapsen elatusavun määrä ja sopimuksen kesto on viime kädessä arvioitava aina lapsen elatuksesta

annetussa laissa säädettyjen lähtökohtien pohjalta. Puutteellisen elatuskyvyn toteamisen tulee perustua elatusvelvollisen vanhemman elatuskyvyn perusteelliseen selvittämiseen ja tositteellisesti osoitettuun elatuskyvyn puutteeseen.

1. Vanhempien elatuskyvyn selvittäminen ja elatusavun määrän vahvistaminen

Vanhempien elatuskyky on aina selvitettävä perusteellisesti ennen kuin elatusapu voidaan vahvistaa täysimääräistä elatustukea pienemmäksi puutteellisen elatuskyvyn perusteella.

Selvityksessä tulee käydä ilmi kaikki vanhempien elatuskykyyn ja vahvistettavan elatusavun määrään vaikuttavat seikat. Jos vanhemmat eivät toimita riittävää selvitystä, on lastenvalvojan pyydettävä esitettäväksi ne tiedot, joiden perusteella puutteellinen elatuskyky voidaan luotettavasti todeta. Elatuskyvyn todentamisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi tulorekisteriä, etuusrekisteri Kelmua, esitetyttä veroilmoitusta sekä tilitietoja riittävän pitkältä ajalta. Asumiskuluiksi voidaan laskelmassa hyväksyä vain kohtuullisina pidetyt ja tositteilla osoitetut kulut.

Elatusavun määrä on perusteltava kirjallisesti, jos selvityksen perusteella vahvistettava elatusapu jää täysimääräistä elatustukea pienemmäksi elatusvelvollisen vanhemman puutteellisen elatuskyvyn takia. Elatusapusopimuksen perustelut toimivat myöhemmin pohjana sen toteamiseksi, mihin aiempi sopimus on perustunut ja sen arvioimiseksi, voidaanko elatusvelvollisen elatuskyvyn katsoa muuttuneen. Perustelut lisäävät jatkosopimusten ennakoitavuutta sekä lasten ja perheiden yhdenvertaista kohtelua hyvinvointialueiden sisällä ja välillä.

Lapsella on oikeus saada vanhemmaltaan myös täysimääräisen elatustuen määrää pienempää elatusapua. Mikäli elatusvelvollisen elatuskyky on puutteellinen, tulee aina arvioida, voidaanko elatusapu vahvistaa täysimääräisen elatustuen määrää pienemmäksi nk. nollasopimuksen sijaan. Näissä tilanteissa tulee kuitenkin huomioida muun muassa tapaamisista aiheutuvat kustannukset.

2. Elatusapusopimuksen kesto puutteellisen elatuskyvyn tilanteissa

Sopimusta vahvistettaessa on tarkoin harkittava, mikä on sellainen sopimuksen kesto, jota voi pitää lapsen elatuksesta annetun lain ja lapsen edun mukaisena.

Sopimuksen keston tulee kiinnittää erityistä huomiota tilanteissa, joissa elatusapua ei ole vahvistettu maksettavaksi lainkaan tai elatusavun määrä on vahvistettu elatustuen täyttä määrää pienemmäksi elatusvelvollisen puutteelliseksi todetun elatuskyvyn takia.

Jos elatusvelvollisen puutteelliseksi todetun elatuskyvyn ei voida luotettavasti katsoa olevan pysyvää, tulee nk. nollasopimus tai täysimääräisen elatustuen määrän alittava elatusapu vahvistaa vain määräajaksi. Sopimus on syytä vahvistaa määräajaksi 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 katsotaan olevan painavia perusteita.

Lisätietoja antavat:

sosiaalineuvos Marjo Malja, etunimi.sukunimi@gov.fi

erityisasiantuntija Sara Mäkräinen, etunimi.sukunimi@gov.fi

Allekirjoittajat: Kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi

Sosiaalineuvos Marjo Malja

Jakelu

Hyvinvointialueet

Tiedoksi

Käräjäoikeudet

Hovioikeudet

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit

Tuomioistuinvirasto

Kansaneläkelaitos

ISSN pdf: 2242-0037
ISBN pdf: 978-952-00-5678-0



Sosiaali- ja
terveysministeriö

stm.fi/julkaisut
julkaisut.valtioneuvosto.fi