Sosiaali- ja terveysministeriö

HE 115/2025 vp laeiksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmälain muuttamisesta

Hallitussihteeri Annika Juurikko

Elatustukijärjestelmän uudistaminen

- Hallituksen v. 2024 kehysriihipäätös elatustukisäästöstä:
  - ”Uudistetaan järjestelmä siten, että elatustuen tasoa tarkistettaisiin säännöllisin väliajoin vanhempien tulotietojen perusteella siten, että kasvaneet tulot huomioidaan elatustuen suuruudessa. Arvioidaan elatustukijärjestelmän toimivuus laajemmin.”
- Tämän jälkeen STM asetti elatustukijärjestelmän uudistamista valmistelevan työryhmän toimikaudelle 1.9.2024–20.6.2025.
  - Työryhmän tavoitteena on tehdä ehdotuksia elatustukijärjestelmän uudistamiseksi. Ehdotusten tulee vastata julkisen talouden suunnitelman kirjaukseen ja säästötavoitteeseen sekä vahvistaa elatusavun ensisijaista asemaa lapsen elatuksen turvaajana.
  - Poikkihallinnollisessa työryhmässä ovat edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, Kela, tuomioistuinvirasto, Pirkanmaan käräjäoikeus, Ulosottolaitos, Helsingin kaupunki, Kanta-Hämeen hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue ja Vantaa-Keravan hyvinvointialue.

Kehysriihipäätöksen toimeenpanon tilanne

1. vaihe: Sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirje elatusavun vahvistamisen tilanteisiin julkaistiin 4.12.2024 (linkki ohjauskirjeeseen)

- Ohjeistettiin hyvinvointialueita elatusavun vahvistamisesta tilanteissa, joissa syntyy edellytykset hakea elatustukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella. Tavoitteena, että hyvinvointialueilla kiinnitetään tarkempaa huomiota elatustukeen oikeuttavan puutteellisen elatuskyvyn todentamiseen ja sopimusten kestoon. Ohjeessa korostetaan elatusavun ensisijaista asemaa lapsen elatuksen turvaajana.

2. vaihe: Lainmuutosten valmistelu elatustukimenojen alentamiseksi sekä lapsen riittävän elatuksen edistämiseksi

- Valmistellaan tarpeelliset muutokset elatustukilakiin, lakiin lapsen elatuksesta sekä lakiin tulotietojärjestelmästä. HE eduskuntaan 22.9.2025, muutokset voimaan 1.1.2026.
- Elatustukityöryhmän ehdotukset jatkotyölle julkaistiin loppumietinnössä kesäkuussa 2025.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Uudistuksen taustaa

Lapsen oikeus elatukseen vanhemmiltaan (1)

Laki lapsen elatuksesta (704/1975, jälj. elatusapulaki):

- Lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan.
  - Vanhemman tulee kykynsä mukaan hankkia itselleen tuloja voidakseen osallistua lapsensa elättämiseen; esim. työttömän vanhemman on aktiivisesti pyrittävä työllistymään.
- Elatusapu on perintä-/ulosmittauskelpoinen, jos vanhempien välinen elatussopimus on viranomaisen vahvistama.
  - Elatussopimuksia vahvistetaan hyvinvointialueiden lastenvalvojapalveluissa.
  - Erimielisyystilanteissa nostettava kanne tuomioistuimessa (käräjäoikeus).

Lapsen oikeus elatukseen vanhemmiltaan (2)

- Elatusapulaissa pääsääntönä, että elatuskanteen tuomioistuimessa (käräjäoikeus) nostaa pääsääntöisesti lapsen vanhempi / muu huoltaja.
- Elatusapulain 13 a §:n mukaan myös hyvinvointialue voi nostaa kanteen, jos
  - lapsi on joutunut tai on vaarassa joutua elatuksen puutteeseen, eikä vanhemman velvollisuutta suorittaa elatusapua ole vahvistettu, tai
  - vahvistettu elatusapu ei riitä lapsen elatukseen, tai
  - jos lapselle maksetaan elatustukea. Tällöin hyvinvointialue nostaa kanteen elatusavun vahvistamiseksi tai sen korottamiseksi, vaikka lapsi ei ole joutunut tai ole vaarassa joutua elatuksen puutteeseen. Elatustukea maksettaessa hyvinvointialue voi nostaa kanteen myös elatusavun alentamiseksi.
  - Ennen kanteen nostamista on hyvinvointialueen varattava lapsen huoltajalle ja elatusvelvolliselle tilaisuus tulla kuulluksi.

Elatustuki elatusavun korvaajana/täydentäjänä

- **Elatustukilain (580/2008)** perusteella myönnettävä ja maksettava etuus. Vanhemman elatukseen nähden toissijainen keino turvata lapsen elatusta.
- Valtio rahoittaa, Kansaneläkelaitos (Kela) toimeenpanee.
- Maksetaan esim. etävanhemman puutteellisen elatuskyvyn perusteella. Puutteellinen elatuskyky tulee todeta vahvistetussa elatussopimuksessa/-tuomiossa, joka toimitettava Kelaan.
  - Oikeusministeriön ohjeistuksen mukaan puutteellista elatuskykyä arvioitaessa vanhemman elatuskykyä (ts. elatuslaskelman jälkeistä rahamäärää) verrataan elatustuen täyteen euromäärään.
  - Riippuen jäljelle jäävästä elatuskyvystä elatustukea maksetaan joko täysimääräisenä tai vähennettynä.
- Voidaan hakea ja maksaa myös, jos elatusvelvollinen laiminlyö hänelle vahvistetun elatusavun
  - Jos laiminlyönti johtuu elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä, hän voi hakea maksuvapautusta lapselle maksetun elatustuen ns. takautumissaatavasta

Elatusapusopimus/-päätös ei aina vastaa vanhemman todellista elatuskykyä

- Kelassa havaittua:
  - Elatusvelvollisen elatuskyky on sopimuksen tai päätöksen tekohetkellä todettu puutteelliseksi (esim. työttömyyden takia), mutta tulotaso näyttää sittemmin parantuneen siten, että uusi vakiintunut tulotaso voisi mahdollistaa elatusavun maksamisen.
  - Elatusvelvollisen olosuhteet voivat olla ajan myötä muuttuneet myös niin, että elatusavun määrä näyttäytyy liian korkeana vahvistettuun elatusapuun nähden
    - Jos elatusvelvollinen laiminlyö elatusavun maksamisen, voidaan lapselle maksaa elatustukea
    - Kela pyrkii perimään elatustuen ns. takautumissaatavaa elatusvelvolliselta, mutta mikäli elatusvelvollinen ei suoriudu maksusta, hän voi hakea maksuvapautusta Kelalta
  - Hyvinvointialueiden välillä sekä hyvinvointialueiden ja tuomioistuinten välillä vaihtelua elatusavun määrittämisen käytännöissä.
    - Elatussopimuksessa/päätöksessä elatusapu näyttää vahvistetun jo alun perin liian matalaksi / liian korkeaksi elatusvelvollisen tosiasiallisiin tuloihin nähden.

Elatusapu, joka ei vastaa elatusvelvollisen elatuskykyä, tuottaa ongelmia

Taloudellinen näkökulma

- Tasoltaan todellisuutta vastaamattomat elatusavut tuottavat julkisen talouden näkökulmasta:
  - Perusteettomia elatustukimenoja sekä muita etuusmenoja (erit. toimeentulotuki).
  - Tarpeetonta hallinnollista työtä ja -kuluja (Kelan perintätoimet/ulosotto, toistuvat maksuvapautuskäsittelyt ym.).
- Vanhemman/lapsen taloudellinen tilanne saattaa muodostua kohtuuttomaksi johtuen elatusavun vanhentuneesta (liian alhaisesta / liian korkeasta) määrästä.

Oikeudellinen näkökulma

- Elatusapulakiin perustuva lapsen oikeus riittävään elatukseen vanhemmiltaan ei toteudu.
- Elatustukilaki: elatustukeen oikeus tilanteissa, joissa vanhemman elatuskyky on puutteellinen. Elatustuki on toissijainen suhteessa vanhemman maksamaan elatusapuun.
- Oikeudenkäymiskaari: ”sovintoa ei saa vahvistaa, jos se loukkaa sivullisen oikeutta” = sovinto ei saa koitua elatustukea maksavan Kelan/valtion vahingoksi.

Elatustuesta etuutena

- Elatustuen siirto kunnilta Kelaan (vuonna 2009) vähensi vanhempien elatuskyvyn ja elatustuen käytön seurantaa kunnissa, ja tilanne näyttäytyy samanlaisena hyvinvointialueilla.
- Elatustuessa ei käytännössä ole viranomaisaloitteisia ns. määräaikaistarkistuksia.
  - Kelalla ei ole nykysääntelyn nojalla oikeutta seurata asiakkaan tulotietoja tai olla aloitteellinen elatusavun muuttamiseksi.
  - Käytännössä merkittävätkin muutokset vanhemman elatuskyvyssä voivat jäädä huomioimatta.
  - Elatustuen katkaiseminen suoraan tilanteessa, jossa havaittaisiin elatusvelvollisen tulotason vakiintuneesti parantuneen, voisi vaarantaa lapsen oikeuden riittävään elatukseen.
- Jos elatustukea maksetaan puutteellisen elatuskyvyn perusteella tilanteessa, jossa elatuskykyä todellisuudessa olisi, ollaan käytännössä lähellä etuuden väärinkäytöstilannetta.

Elatusavun päätöksentekojärjestelmän haasteita

- Käytännössä sopimuksen/päätöksen muuttaminen on vahvasti vanhempien aloitteen varassa.
  - Lapsen vanhempi voi hakea muutosta voimassa olevaan elatussopimukseen tai tuomioistuimen ratkaisuun muuttuneiden olosuhteiden perusteella.
  - Esiintyy haluttomuutta/kyvyttömyyttä lähteä muuttamaan sopimusta/päätöstä. Tämä voi johtua esim. siitä, että toista vanhempaa ei haluta kohdata lastenvalvojan luona/oikeudenkäynnissä; oikeudenkäynti koetaan byrokraattisena, pitkäkestoisena ja kalliina (kuluriski erityisesti etävanhemmalle on todellinen).
  - Hyvinvointialueiden oikeutta kanteen nostamiseen (elatusapulain 13 a §) ei juurikaan käytetä. Sosiaalihuoltolaki asettaa lukuisia velvoitteita liittyen lapsen edun varmistamiseen, mutta täsmällisempää sääntelyä viranomaisaloitteisesta lapsen elatuksen tilanteen seurannasta tai toimenpiteistä muuttuneen tilanteen selvittämiseksi ei lainsäädännössä ole.
- Tuomioistuinkäsittelyt ovat julkisen talouden näkökulmasta kalliita ja hallinnollisesti raskaita.

Tilastoja elatustuesta

- Vuonna 2023 hyvinvointialueilla vahvistettiin yhteensä 43 435 elatusapusopimusta.
  - Euromäärä jätettiin vahvistamatta 51 %:ssa elatusapusopimuksista (20 068 sopimusta). Syynä esim. elatusvelvollisen puutteellinen elatuskyky.
  - Näiden sopimusten osuus on noussut vuodesta 2018 12 %.
  - Kaikista vuoden 2023 aikana vahvistetuista elatusapusopimuksista 19 %:ssa muutettiin aiemmin tehtyä sopimusta.
- Vuonna 2024 elatustukea maksettiin yhteensä 229,5 miljoonaa euroa.
  - Elatustukea maksettiin vuoden 2024 lopussa 88 530 lapsesta (n. 10 % 0–17-vuotiaista lapsista).
  - 85 % elatustuen saajista on naisia.
  - Vuoteen 2009 verrattuna menot ovat kasvaneet lähes 115 miljoonalla eurolla.
- Elatusvelvollisia, joilla oli elatusapuvelkaa vuoden 2024 lopussa, oli yhteensä 31 481 henkeä.
  - Kelaan saapuu noin 1700 maksuvapautushakemusta kuukaudessa.
  - 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.

Muita perusteita uudistukselle

- Uudistus edistää osaltaan pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausta: ”Edistetään lasten oikeuksien toteutumista yhteiskunnan kaikilla sektoreilla. Selvitetään mahdollisuudet parantaa lapsen asemaa vaikeissa erotilanteissa ja oikeusprosesseissa.”

Sosiaali- ja terveysministeriö

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö (1)

- **Elatusvelvolliselle vanhemmalle** velvoite toimia elatussopimuksen/ -tuomion muuttamisen tarpeen arvioimiseksi, jos hänen tulonsa ovat nousseet niin, ettei elatuskyky ole enää, aiemmin todetusti, puutteellinen.

- **Kelalle** velvoite luovuttaa yksilöintitiedot hyvinvointialueelle, jos esim. elatusvelvollisen etävanhemman tulo-/verotietojen perusteella arvioidaan olevan tähän tarvetta (tulot vakiintuneet aiempaa selvästi korkeammalle/alemmalle tasolle).

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö (2)

- **Hyvinvointialueille** velvoite, saatuaan tiedot Kelasta, selvittää elatusavun muuttamisen tarvetta, sekä tarvittaessa toimia elatusasiassa.
  - Velvollisuus ottaa yhteyttä vanhempiin ja tarvittaessa neuvoa ja ohjata muuttamaan sopimusta/päätöstä.
  - Tavoitteena, että vanhemmat lähtevät viranomaisen yhteydenoton myötä päivittämään elatussopimusta.
- **Hyvinvointialueille** oikeus saada elatussopimukseen liittyviä välttämättömiä tietoja elatusavun vahvistamisen/muuttamisen yhteydessä
  - Tavoitteena, että elatuskyvyn arviointi perustuu todennettuihin tietoihin (tietoja tarvitaan myös, mikäli hyvinvointialue päätyisi elatusapulain 13 a §:n mukaiseen kanteen nostamiseen). Tarkoituksena, että käytetään jo olemassa olevia tiedonsaantikanavia.
  - Muutosehdotusten tavoitteena on osaltaan selkeyttää lastenvalvojan roolia ja tehtävää lapsen edun ja hyvinvoinnin edistämisessä.

Vaikutusarviointia (1)

- Tavoitteena säästöt etuusmenoissa ja myös hallinnollisissa kuluissa.
- Malliin liittyviä epävarmuuksia:
  - Tällä hetkellä Kelan arvio henkilöistä, joilla elatusapu saattaa olla elatuskykyyn nähden liian matala, on noin 6000.
  - Seuranta Kelassa ainakin alkuvaiheessa manuaalista. Edellä mainituista 6000 henkilöstä noin 1000 voisi arvion mukaan olla sellaisia, joista Kela voisi ilmoittaa hyvinvointialueille.
  - Vanhempia ei voida velvoittaa tekemään uutta sopimusta tai viemään asiaa oikeuteen. Palveluihin myös paikoin pitkät jonot.
  - Hyvinvointialueiden harkintavalta viranomaisaloitteisen elatuskanteen nostamisessa säilyisi.
- Arvio: potentiaalinen vuosittainen säästö noin 3,4 miljoonaa euroa.
  - Säästö ei kuitenkaan toteudu täysimääräisenä, sillä esityksessä ehdotetun uuden sääntelyn seurauksena Kela ilmoittaisi hyvinvointialueille myös elatusavun maksuvapautushakemusten yhteydessä esiin tulevista, elatusvelvollisen tilanteeseen nähden liian suuriksi osoittautuneista elatusavuista -> näistä koituu mahdollisesti elatustuen tarvetta

Vaikutusarviointia (2)

- Vanhempien taloudellisen tilanteen tarkastelu ja arviointi sekä tiedon luovuttaminen olisivat Kelalle uusia tehtäviä.
  - Ei kuitenkaan edellytä resurssien tms. lisäyksiä.
  - Kelasta hyvinvointialueelle luovutettaisiin ns. välttämättömät tiedot tilanteesta.
  - Hyvinvointialueille ehdotettu oikeus Kelan tietojen saamiseen lapsen elatusasiaa käsitellessään tarkoitus toteuttaa tiedonsaantipalvelu Kelmua käyttäen.

- Arvioitu, ettei tuota merkittävää lisätyötä hyvinvointialueille.
  - Yht. n. 1000 ilmoitusta Kelasta hyvinvointialueille vuonna 2026.
  - Hyvinvointialueiden toimimisvelvollisuus elatusavun tason selvittämisessä ja sopimuksen päivittämisen edistämisessä perustuu jo olemassa olevaan sääntelyyn ja ohjeistukseen.

Kiitos!

annika.juurikko@gov.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö