

Kotihoidon tuen ja elatustuen

**maksamista ulkomaille selvittäneen
työryhmän muistio**



KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 11.3.2004	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja: Olli Kerola Sihteerit: Eeva Kangasniemi ja Johanna Keski-Koukkari		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 17.6.2003	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Kotihoidon tuen ja elatustuen maksamista ulkomaille selvittäneen työryhmän muistio (Promemoria av arbetsgruppen med uppgift att utreda utbetalning av hemvårdsstöd och underhållsstöd till utlandet)			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotus kaikista tarvittavista käytännön toimenpiteistä ja lainmuutoksista ETY-asetuksen 1408/71 soveltamiseksi lasten kotihoidon tukeen ja elatustukeen. Tähän liittyen työryhmän tuli selvittää muun muassa ulkomailta asuvien tai oleskelevien lasten oikeutta kotihoidon tukeen ja elatustukeen, etuuksien rahoitusta ja toimeenpanoa, etuuksien yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä sekä muita tarvittavia lainsäädännöllisiä muutoksia. Työryhmä on lisäksi selvittänyt asetuksen 1408/71 soveltamista Suomessa asuviin lapsiin, joilla on asetuksen perusteella oikeus kotihoidon tukeen tai elatustukeen ulkomailta. Työryhmä on myös selvittänyt ulkomaille maksettavien etuuksien määrää ja kustannuksia sekä ulkomaiden lainsäädäntöä ja asetuksen 1408/71 soveltamista koskevaa käytäntöä. Työryhmän toimikausi on ollut 1.8.2003- 28.2.2004. Tarvittavien lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2005. Työryhmä ehdottaa, että lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin (1128/1996) sekä elatus-turvalakiin (671/1998) otetaan säännökset etuuksien toimeenpanosta ja rahoituksesta ETY-asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa. Kotihoidon tuen osalta kirjataan lakiin EY-tuomioistuimen päätöksen (C-333/00, Maaheimo) jälkeen omaksuttu käytäntö kotihoidon tuen hoitorahan ja hoitolisän maksamisesta tilanteissa, joissa ulkomailta asuvalla lapsella on oikeus etuuteen Suomesta asetuksen 1408/71 perusteella. Kansaneläkelaitos toimeenpanee kotihoidon tuen ulkomaille maksamisen ja vastaa toimeenpanosta aiheutuvista kustannuksista. Valtio rahoittaa tuen niissä tapauksissa, joissa lapsi ei tosiasiallisesti asu Suomessa. Työryhmä ehdottaa elatustuen toimeenpanon keskittämistä yhteen kuntaan tilanteissa, joissa lapsella ei ole kotikuntaa Suomessa, mutta hänellä on oikeus asetuksen 1408/71 perusteella elatustukeen Suomesta. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö tekee toimeenpanosta toimeksiantosopimuksen kunnan kanssa. Valtio vastaa kokonaisuudessaan ulkomaille maksettujen tukien rahoituksesta ja toimeenpanon kustannuksista. Lisäksi Suomessa asuvien lasten osalta asetuksen 1408/71 soveltamista ehdotetaan tehostettavaksi laatimalla asetuksen soveltamista koskeva ohjeistus ja tarjoamalla kunnille keskitetysti asetusta koskevaa neuvontaa ja asiantuntija-apua. Neuvonnan antamisesta olisi tarkoituksenmukaista sopia toimeksiantosopimuksella saman kunnan kanssa, joka huolehtii elatustuen ulkomaille maksamisesta. Toimeksiantosopimuksen tehneelle kunnalle korvataan myös kustannukset, jotka aiheutuvat asetuksen soveltamiseen liittyvän asiantuntemuksen ylläpitämisestä ja muiden kuntien neuvonnasta. Elatustuen osalta kyse on todennäköisesti noin kahden vuoden väliaikaisjärjestelystä, sillä uudistetun sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen tullessa voimaan arviolta vuoden 2007 alussa elatustuki poistuu sen soveltamisalasta.			
Avainsanat: (asiasanat) Etuudet, EU-oikeus, EY, lainsäädäntö, sosiaaliturva			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:6		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1511-6
Kokonaissivumäärä 65	Kieli suomi	Hinta 14,04 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere, puh. (03) 260 8158 ja (03) 260 8535, fax (03) 260 8150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.fi		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet, Finland		Utgivningsdatum 11.3.2004	
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Ordförande: Olli Kerola Sekreterare: Eeva Kangasniemi och Johanna Keski-Koukkari		Typ av publikation Promemoria	
		Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet	
		Datum för tillsättande av organet 17.6.2003	
Publikation (även den finska titeln) Promemoria av arbetsgruppen med uppgift att utreda utbetalning av hemvårdsstöd och underhållsstöd till utlandet (Kotihoidon tuen ja elatustuen maksamista ulkomaille selvittäneen työryhmän muistio)			
Publikationens delar			
Referat Arbetsgruppen har haft för uppdrag att lägga fram ett förslag om alla de praktiska åtgärder och lagändringar som behövs för att EEG-förordningen 1408/71 kan tillämpas på hemvårdsstöd av och underhållsstöd för barn. I samband med detta hade arbetsgruppen för uppgift att utreda bl.a. om barn som bor eller vistas utomlands har rätt till hemvårdsstöd och underhållsstöd, hur förmånerna borde finansieras och verkställas, hur förmånerna kunde kombineras och vilka andra lagstiftningsreformer som behövs. Arbetsgruppen har därutöver utrett hur förordningen 1408/71 kan tillämpas på barn som bor i Finland och som enligt förordningen har rätt till hemvårdsstöd och underhållsstöd från utlandet. Arbetsgruppen har ytterligare utrett hur mycket förmåner betalas till utlandet, hur mycket sådana förmåner kostar samt lagstiftning och tillämpningspraxis i fråga om förordningen 1408/71 i andra länder. Arbetsgruppens mandatperiod var 1.8.2003–28.2.2004. De nödvändiga lagändringarna är avsedda att träda i kraft 1.1.2005. Arbetsgruppen föreslår att bestämmelser om verkställigheten och finansieringen av förmånerna i de situationer som avses i EEG-förordningen 1408/71 inkluderas i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) och i lagen om underhållstrygghet (671/1998). Angående hemvårdsstöd skall den praxis som har tillämpats efter EG-domslutens beslut C-333/00, Maaheimo, för att utbetala vårdpenning och vårdtillägg till hemvårdsstöd i situationer där barn som bor utomlands har rätt till förmånen från Finland enligt förordningen 1408/71 inkluderas i lagen. Folkpensionsanstalten verkställer betalningen av hemvårdsstödet till utlandet och ansvarar för kostnader som detta medför. Staten finansierar stödet i de fall där barn de facto inte bor i Finland. Arbetsgruppen föreslår att verkställigheten av underhållstödet skall koncentreras på en enda kommun i de fall där barn inte har någon hemkommun i Finland men som ändå har rätt till underhållsstöd från Finland med stöd av förordningen 1408/71. Enligt förslaget skall social- och hälsovårdsministeriet ingå ett uppdragsavtal om verkställigheten med kommunen i fråga. Staten ansvarar som helhet för finansieringen av stöd som betalas till utlandet samt för kostnaderna för detta. Därutöver föreslår arbetsgruppen att i fråga om barn som bor i Finland skall tillämpningen av förordningen 1408/71 effektiviseras genom att utarbeta anvisningar om tillämpningen av förordningen och erbjuda kommuner rådgivning om förordningen samt experthjälp på ett centraliserat sätt. Avsikten är att komma överens om rådgivningen genom ett uppdragsavtal med den kommun som sköter betalningarna till utlandet. Den kommun som har ingått ett uppdragsavtal kompenseras för de kostnader som upprätthållandet av expertis på tillämpningen av förordningen och rådgivningen till andra kommuner orsakar. För underhållstödet del är det sannolikt fråga om ett tillfällig arrangemang som varar cirka två år därför att underhållstödet förmodligen utgår från tillämpningsområdet för den reviderade förordningen om samordningen av de sociala trygghetssystemen som beräknas att träda i kraft i början av 2007.			
Nyckelord EG, EU-rätt, förmåner, lagstiftning, social trygghet			
Övriga uppgifter www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2004:6		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1511-6
Sidoantal 65	Språk finska	Pris 14,04 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution/Försäljning Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning PB 536, 33101 Tammerfors tfn (03) 260 8158 och (03) 260 8535 fax (03) 260 8150, e-post: julkaisumyynnti@stm.fi		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland		Date 11 March 2004	
Authors Chairperson: Olli Kerola Secretaries: Eeva Kangasniemi and Johanna Keski-Koukkari		Type of publication Working Group Memorandum	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ 17 June 2003	
Title of publication Memorandum of the Working Group Investigating the Payment of Child Home Care and Maintenance Allowances to Persons Abroad			
Parts of publication			
Summary <p>The working group was assigned to draft a proposal on the practical measures and law amendments necessary for applying EEC Regulation 1408/71 to child home care and child maintenance allowances. In connection to this, the working group was to examine, among other things, to what extent children that are resident or are staying abroad have the right to child home care and maintenance allowances, how the benefits are financed and enforces, how the benefits could be combined and what other legislative amendments are needed. The working group has additionally examined to what extent Regulation 1408/71 can be applied to children who live in Finland and who in accordance with the Regulation have the right to child home care and maintenance allowances from abroad. The working group has also examined the amount and costs of benefits paid abroad as well as the legislation and the practice of applying Regulation 1408/71 in other countries.</p> <p>The working group's term was from 1 August 2003 to 28 February 2004. The necessary legislative amendments are intended to enter into force on 1 January 2005.</p> <p>The working group proposes that provisions concerning the enforcement and financing of the benefits in situations pursuant to EEC Regulation 1408/71 should be included in the Act on the Child Home Care Allowance and Private Care Allowance (1128/1996) and the Security of Child Maintenance Act (671/1998). Concerning child home care allowance, the practice, adopted in accordance with the European Court Judgment C-333/00, Maaheimo, of paying child home care allowance in situations where a child resident abroad has the right to receive the benefit from Finland under Regulation 1408/71 should be included in the Finnish legislation. The Social Insurance Institution implements the payment of child home care allowance to persons broad and is also responsible for the costs of that implementation. The State finances the allowances in cases where a child does not de facto live in Finland.</p> <p>The working group proposes that the enforcement of maintenance allowances should be concentrated in one municipality in cases where a child does not have a home municipality in Finland but who, nevertheless, has the right to maintenance allowance from Finland under Regulation 1408/71. According to the proposal, the Ministry of Social Affairs and Health will conclude a commission agreement on the enforcement with the municipality concerned. The State is responsible for the whole of the financing and implementation costs of the benefits paid abroad. In addition, the working group proposes that applying Regulation 1408/71 to children resident in Finland should be intensified by drawing up instructions on the application of the Regulation and by providing municipalities centralised guidance and expert assistance on applying the Regulation. The guidance should be agreed on by a commission agreement with the same municipality that is responsible for paying maintenance allowance abroad. The municipality that has entered into a commission agreement is compensated for the costs of maintaining expertise on the application of the Regulation and giving guidance to other municipalities. It is probable that this arrangement concerning maintenance allowance is only temporary and lasts approximately two years because maintenance allowance will probably not be included in the scope of the revised Regulation on the Coordination of Social Security Systems estimated to enter into force at the outset of 2007.</p>			
Key words Benefits, EC, EU law, legislation, social protection			
Other information www.stm.fi			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2004:6		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1511-6
Number of pages 65	Language Finnish	Price €14.04	Publicity Public
Distributor/Orders Ministry of Social Affairs and Health, Publications sale, P.O. Box 535, FIN-33101 Tampere, Finland, tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8535, fax +358 3 260 8150, e-mail: julkaisumyynni@stm.fi		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 17 päivänä kesäkuuta 2003 kotihoidon tuen ja elatustuen asetuksen 1408/71 mukaista ulkomaille maksamista valmistelevan työryhmän.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti laatia ehdotus kaikista tarvittavista käytännön toimenpiteistä ja lainmuutoksista ETY-asetuksen 1408/71 soveltamiseksi lasten kotihoidon tukeen ja elatustukeen. Tähän liittyen työryhmän tuli selvittää muun muassa ulkomailla asuvin tai oleskelevien lasten oikeutta kotihoidon tukeen ja elatustukeen, etuuksien rahoitusta ja toimeenpanoa, etuuksien yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä sekä muita tarvittavia lainsäädännöllisiä muutoksia. Tarvittavien muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2005.

Työryhmä on lisäksi selvittänyt asetuksen 1408/71 soveltamista Suomessa asuviin lapsiin, joilla on asetuksen perusteella oikeus kotihoidon tukeen tai elatustukeen ulkomailta. Työryhmä on myös selvittänyt ulkomaille maksettavien etuuksien määrää ja kustannuksia sekä ulkomaiden lainsäädäntöä ja asetuksen 1408/71 soveltamista koskevaa käytäntöä.

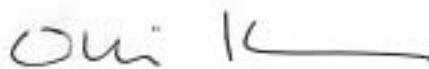
Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin apulaisosastopäällikkö Olli **Kerola** sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi lakimies Anne **Kumpula** sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseniksi nimettiin vanhempi hallitussihteeri Marja-Terttu **Mäkiranta** sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Kari **Ilmonen** sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvottelupäällikkö Eila **Uotila** Suomen Kuntaliitosta, etuuspäällikkö Suvi **Onninen** Kansaneläkelaitoksesta ja lakimies Tapio **Räty** Helsingin kaupungilta. Pysyviksi asiantuntijoiksi työryhmään nimettiin vanhempi hallitussihteeri Riitta **Kuusisto** sosiaali- ja terveysministeriöstä ja yhteispäällikkö Essi **Rentola** Kansaneläkelaitoksesta. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet hallitussihteeri Eeva **Kangasniemi** sosiaali- ja terveysministeriöstä ja lakimies Johanna **Keski-Koukkari** Kansaneläkelaitoksesta.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina vastaava tutkija Maija **Sakslinia** Kansaneläkelaitoksesta, neuvotteleva lakimies Sami **Uotista** Suomen Kuntaliitosta, erityisasiantuntija Sinikka **Huhtala** Suomen Kuntaliitosta, lainsäädäntösihteeri Minna-Kaisa **Liukkoa** ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Jukka **Hongellia** oikeusministeriöstä ja elatusturvapäällikkö Tuija **Miettilää** Helsingin kaupungilta. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston perheasiaintoimistossa pidetyssä työryhmätyöskentelyyn liittyvässä neuvottelussa on ollut mukana työryhmän edustajien lisäksi toimistopäällikkö Outi **Arponen** Helsingin kaupungilta.

Työryhmän toimikausi on ollut 1.8.2003 - 28.2.2004 ja se on kokoontunut yhteensä seitsemän kertaa.

Saatuaan muistionsa valmiiksi työryhmä jättää sen kunnioittavasti sosiaali- ja terveysministeriölle.

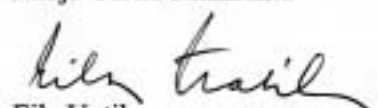
Helsingissä 11.3.2004


Olli Kerola


Anne Kumpula


Marja-Terttu Mäkiranta


Kari Ilmonen


Eila Uotila


Suvi Onninen


Tapio Räty


Eeva Kangasniemi


Johanna Keski-Koukkari

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	15
2	NYKYTILA	17
2.1	Lastenhoidon tuki	17
2.1.1	Kansallinen lainsäädäntö	17
2.1.1.1	Valintaoikeus	17
2.1.1.2	Oikeus kotihoidon tukeen	18
2.1.1.3	Kotihoidon tuen määrä	18
2.1.1.4	Kotihoidon tuen maksaminen vanhempainpäivärahakaudella	18
2.1.1.5	Oikeus yksityisen hoidon tukeen	19
2.1.1.6	Yksityisen hoidon tuen määrä	19
2.1.1.7	Oikeus osittaiseen hoitorahaan	20
2.1.1.8	Osittaisen hoitorahan määrä	20
2.1.1.9	Toimeenpano ja rahoitus	20
2.1.2	Soveltamiskäytäntö kotihoidon tuen maksamisessa ulkomaille	21
2.2	Elatustuki	22
2.2.1	Kansallinen lainsäädäntö	22
2.2.1.1	Elatustuen saamisen edellytykset	22
2.2.1.2	Elatustuen määrä	22
2.2.1.3	Elatustuen toimeenpano ja rahoitus	23
2.2.1.4	Elatusavun perintä	23
2.2.2	Väliaikaisjärjestely elatustuen maksamiseksi ulkomaille	23
2.3	ETY-asetukset ja EY-tuomioistuimen ratkaisut	24
2.3.1	Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetus 1408/71 ja täytäntöönpanoasetus 574/72	24
2.3.1.1	Yleistä asetuksesta 1408/71	24
2.3.1.2	Henkilöllinen soveltamisala	25
2.3.1.3	Asiallinen soveltamisala	26
2.3.1.4	Asetuksen 1408/71 mukainen perhe-etuus	27
2.3.1.5	Perheenjäsenen määritelmä asetusta 1408/71 sovellettaessa	27
2.3.1.6	Asetus 574/72	28
2.3.2	Asetus 1612/68	29
2.3.3	EY-tuomioistuimen ratkaisut	29
2.3.3.1	Maaheimo-tuomio	29
2.3.3.2	Offermanns-tuomio	31
2.3.3.3	Humer-tuomio	32
2.4	Perhe-etuuksien yhteensovittaminen	33
2.4.1	Yleistä	33
2.4.2	Ensisijaisen maksajan määrittely	34
2.4.2.1	Vanhemmilla tai muilla huoltajilla yksi työskentelyvaltio	34
2.4.2.2	Vanhemmilla tai muilla huoltajilla kaksi työskentelyvaltiota	34
2.4.2.3	Esimerkkejä ensisijaisuussääntöjen soveltamisesta	35
2.4.3	Perhe-etuuksien yhteensovittaminen ja maksaminen käytännössä	36
2.4.3.1	Muun maan etuuden selvittäminen	36
2.4.3.2	Suomi ensisijaisena maksajana	36
2.4.3.3	Suomi toissijaisena maksajana	36

2.4.3.4	Suomesta oikeus lapsilisään ja kotihoidon tukeen; erotusetuuden jakaminen etuuksien kesken.....	36
2.4.3.5	Viitekausi (574/72 10 a artikla, liite 8).....	37
2.4.3.6	Perhe-etuuksien regressi EU-maiden kanssa (574/72 111 artikla).....	37
2.4.3.7	Perhe-etuuksien takaisinperintä (574/72 111 artikla).....	37
2.4.4	Keskeiset perhe-etuuksiin liittyvät E 400 -sarjan lomakkeet.....	37
2.5	Nykytilan arviointia.....	38
2.5.1	Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiset etuudet	38
2.5.1.1	Kotihoidon tuki.....	38
2.5.1.2	Yksityisen hoidon tuki.....	38
2.5.1.3	Osittainen hoitoraha	39
2.5.1.4	Kuntalisä.....	39
2.5.2	Elatustuki.....	39
3	KANSAINVÄLINEN KEHITYS JA ULKOMAIDEN LAINSÄÄDÄNTÖ	40
3.1	Asetuksen 1408/71 uudistaminen.....	40
3.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja käytäntö.....	41
3.2.1	Tietolähteet.....	41
3.2.2	Ruotsi	41
3.2.2.1	Kotihoidon tuki.....	41
3.2.2.2	Elatustuki.....	41
3.2.3	Tanska	43
3.2.3.1	Kotihoidon tuki.....	43
3.2.3.2	Elatustuki.....	43
3.2.4	Norja.....	44
3.2.4.1	Kotihoidon tuki.....	44
3.2.4.2	Elatustuki.....	45
3.2.5	Saksa.....	45
3.2.5.1	Kotihoidon tuki.....	45
3.2.5.2	Elatustuki.....	46
3.2.6	Ranska	47
3.2.6.1	Kotihoidon tuki.....	47
3.2.6.2	Elatustuki.....	48
3.2.7	Itävalta.....	49
3.2.7.1	Kotihoidon tuki.....	49
3.2.7.2	Elatustuki.....	49
3.2.8	Viro.....	50
3.2.8.1	Kotihoidon tuki.....	50
3.2.8.2	Elatustuki.....	50
4	ARVIOITA ULKOMAILLE MAKSETTAVIEN ETUUKSIEN MÄÄRÄSTÄ JA KUSTANNUSVAIKUTUKSISTA	50
5	ETUUKSIEN RAHOITUS- JA TOIMEENPANOVAIHTOEHTOJA.....	51
5.1	Lasten kotihoidon tuki.....	51
5.2	Elatustuki.....	51
5.2.1	Ulkomailla asuvat lapset	51
5.2.2	Suomessa asuvat lapset	52

6	TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	54
6.1	Kotihoidon tuen toimeenpano ja rahoitus	54
6.2	Elatustuen toimeenpano ja rahoitus.....	54
6.3	Etuuksien yhteensovittaminen.....	55
6.4	Tietojen vaihto ja luovutus	56
6.5	Muita esille nousseita kysymyksiä	58
6.5.1	Kotikuntalakiin liittyvät epäkohdat ja muutostarpeet	58
6.5.2	Valtionosuusjärjestelmän muutostarpeet.....	58
6.5.3	Elatusturvalainsäädännön muutostarpeet	58
6.5.4	Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin liittyvät muutostarpeet	58
LIITE	Pykäläehdotukset lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin ja elatusturvalakiin.	

1 JOHDANTO

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman Kotihoidon tuen ja elatustuen asetuksen 1408/71 mukaista ulkomaille maksamista valmistelevalle työryhmälle tavoitteena on ollut selvittää kotihoidon tukea ja elatustukea koskevan kansallisen lainsäädännön ja etuuksien myöntämismenetelmien uudistamistarve siten, että etuuksien maksaminen asetuksen 1408/71 mukaisissa kansainvälisissä tilanteissa toteutuu.

EY-tuomioistuimen 7.11.2002 antaman ratkaisun (C-333/00 Maaheimo) mukaan Suomen kotihoidon tuki on sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen 1408/71 piiriin kuuluva perheetuus. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan (C-85/99 Offermanns, annettu 15.3.2001 ja C-255/99 Humer, annettu 5.2.2002) myös elatustuki katsotaan perhe-etuudeksi yhteisön lainsäädäntöä sovellettaessa. Tämä tarkoittaa sitä, että kotihoidon tuki ja elatustuki tulee asetuksen mukaisissa tilanteissa maksaa Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvan työntekijän lapsesta myös silloin, kun lapsi asuu tai oleskelee ulkomailla. Kotihoidon tuki ja elatustuki tulee myös asetuksen mukaisesti sovittaa yhteen muualta maksettujen perhe-etuuksien kanssa.

Kansallisen lainsäädännön mukaan kotihoidon tuki ja elatustuki ovat asumiseen perustuvia etuuksia. Niitä maksetaan lähtökohtaisesti ainoastaan silloin, jos lapsella on Suomessa kotikunta tai jos asetuksen 1612/68 piiriin kuuluvan työntekijän lapsi tosiasiallisesti oleskelee jossain kunnassa. Asetus 1408/71 on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetuksen takamien oikeuksien toteuttamiseksi on kuitenkin tarpeen säätää kansainvälisistä tilanteista kansallisen lain tasolla ja luoda menettelyt, joilla etuuksien maksaminen toteutetaan käytännössä.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus kaikista tarvittavista käytännön toimenpiteistä ja lainsäädännön muutoksista asetuksen 1408/71 soveltamiseksi lasten kotihoidon tukeen ja elatustukeen. Tähän liittyen työryhmän tuli selvittää

- ulkomailla asuvien tai oleskelevien lasten oikeus kotihoidon tukeen ja elatustukeen
- etuuksien rahoitus ja toimeenpano
- etuuksien yhteensovittamiseen liittyvät kysymykset
- viranomaisten tietojen saantia ja luovutusta koskevat säännökset
- muut tarvittavat lainsäädännölliset muutokset.

Ulkomailla asuville lapsille maksettavien etuuksien lisäksi työryhmä on pohtinut asetuksen 1408/71 soveltamista Suomessa asuville lapsille maksettaviin etuuksiin tilanteissa, joissa lapsella on oikeus etuuksiin ulkomailta. Työryhmä on myös selvittänyt ulkomaille maksettavien etuuksien määrää ja kustannusvaikutuksia, ulkomaiden kotihoidon tukea ja elatustukea vastaavia etuuksia koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöä sekä muita asiaa koskevan hallituksen esityksen laatimiseen liittyviä kysymyksiä. Työryhmäraporttiin sisältyvät työryhmän ehdottamat muutokset kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin ja elatusturvalakiin. Työryhmän toimeksiannon mukaan tarvittavien lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2005.

Nykyään voimassa olevan lainsäädännön mukaan kotihoidon tukea maksetaan niistä lapsista, jotka tosiasiallisesti asuvat jossakin kunnassa. Kotihoidon tuen maksamista hallinnoi Kansaneläkelaitos. Niille EU/ETA-maiden kansalaisille, jotka tulevat työskentelemään Suomeen ja jotka kuuluvat asetuksen 1612/68 piiriin, oleskelukunta maksaa käytännössä jo nykyisäädösten perusteella Kelalle kotihoidon tuen kustannukset tai järjestää tarvittavan päivähoidon.

EY-tuomioistuimen Maaheimo-ratkaisun jälkeen lasten kotihoidon tuen myöntämiskäytännöstä kansainvälisissä tilanteissa on sovittu sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan välisissä neuvotteluissa. Tukea voidaan maksaa tietyn edellytyksin myös Suomessa työskentelevän henkilön toisessa jäsenvaltiossa asuvasta lapsesta. Jos lapsi ei asu Suomessa, valtio vastaa tuen kustannuksista. Myös toiseen jäsenvaltioon maksettavan kotihoidon tuen toimeenpanosta vastaa Kela. Asetuksen 1408/71 soveltamisesta aiheutuvan kustannusvastuun jakautumisesta ja etuuden toimeenpanosta on sovittu vuonna 2002 ministeriön ja Kelan välisissä neuvotteluissa, eikä kotihoidon tukea koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön ole vielä tehty kyseessä olevia muutoksia. Jatkossa ulkomaille maksettavan kotihoidon tuen rahoituksesta ja menettelystä tukea myönnettäessä tulisi kuitenkin säätää laissa.

Elatustuen myöntämisestä ja maksamisesta huolehtii nykyisen lainsäädännön mukaan lapsen kotikuntalain mukainen kotikunta. Suomeen tulevien työntekijöiden mukana muuttaville lapsille voidaan maksaa jo nykyisellään elatustukea silloin, kun tuen saamisen yleiset edellytykset täyttyvät. Asetuksen 1408/71 perusteella myös toisessa jäsenmaassa asuvalla lapsella on oikeus suomalaiseen elatustukeen, jos elatusavun maksamisen on laiminlyönyt henkilö, joka työskentelee Suomessa tai saa eläkettä tai työttömyysetuuksia Suomesta. Tällöin Suomessa ei ole elatustuen myöntämiseen velvollista kotikuntaa.

Elatustuen maksaminen ulkomaille on tullut käytännössä ajankohtaiseksi kesällä 2003. Tällöin tuli esille ensimmäinen elatustukihakemus, jolla asetuksen 1408/71 perusteella Suomesta elatustukeen oikeutettu henkilö haki elatustukea, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa. Elatustuen maksaminen ulkomaille hoidettiin kyseessä olleessa yksittäistapauksessa väliaikaisjärjestelyllä tekemällä toimeksiantosopimus kunnan kanssa.

Elatustuen osalta asetuksen 1408/71 soveltaminen on kotihoidon tukea huomattavasti monimutkaisempaa. Elatustuen myöntämistä ja maksamista koskevat päätökset tehdään kunnissa ja myös elatusavun perinnän hoitavat kunnat. Kansainvälisissä tilanteissa maksettavan elatustuen rahoituksen ja toimeenpanon lisäksi on selvitettävä elatustukeen liittyvät menettelykysymykset tilanteissa, joissa lapsi asuu ulkomailta. Lisäksi tulee ratkaista, miten elatusavun perintää koskevia säännöksiä sovelletaan. Elatusapujen perintä muodostaa nykyään melko työlään osan lapsen elatuksen turvaamiseen liittyvistä kunnan tehtävistä. Perintä ulkomailta vaatii erityisosaamista. Perityksi saadut suoritukset tulee myös maksaa lapselle ulkomaille siinä tapauksessa, että lapsi asuu toisessa jäsenmaassa. Elatustuen saajia ja elatusvelvollisia tulisi kohdella asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa mahdollisimman yhdenvertaisesti täysin kansallisiin tilanteisiin verrattuna.

Molempien etuuksien osalta työryhmä on selvittänyt myös etuuksien yhteensovittamiseen liittyviä käytännön kysymyksiä. Lapsen asuinmaalla voi olla toissijainen vastuu perhe-etuuden tai sen erotuksen maksamisesta, vaikka ensisijainen vastuu olisikin työntekijän työskentelyvaltiolla. Jos lapsen asuinmaan lainsäädännön mukainen perhe-etuus on etuuden ensisijaisesti maksavan valtion etuutta suurempi, asuinvaltion on toissijaisena valtiona maksettava lapselle etuuksien erotus. Asetuksen säännösten soveltaminen aiheuttaa monimutkaisia tilanteita, joissa selvitetään jäsenvaltioiden vastuuta etuuden maksamisesta. Lisäksi joudutaan vertailemaan eri jäsenvaltioiden etuuksien suuruutta ja hoitamaan kahden tai useamman jäsenvaltion kesken täydentävän osan maksaminen.

Työryhmä on ottanut huomioon asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 3) loppuraportin (STM:n työryhmämuistioita 2003:22) kotihoidon tukea ja elatustukea koskevat kannanotot ja linjaukset. SOLMU 3 -työryhmä esitti muun muassa asetuksen 1408/71 soveltamiseksi tarvittavien muutosten tekemistä lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen

hoidon tuesta annettuun lakiin ja sen arvioimista, olisiko lakiin tarpeen tehdä muita periaatteellisia muutoksia. Elatustuen osalta esitettiin, että elatusturvalakiin tehtäisiin vastaavat muutokset kuin lasten kotihoidon tuen osalta asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa. SOLMU 3 -työryhmä esitti myös ulkomaille myönnettävien elatustukien myöntämisen ja perinnän keskittämistä yhteen paikkaan. Lisäksi sen mukaan tuli selvittää kansainvälisistä tilanteista mahdollisesti aiheutuvat elatusapujen perintää koskevan lainsäädännön muutostarpeet sekä kuntien ja valtion välinen kustannusvastuu asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa.

Työryhmä on myös seurannut toimeksiantoonsa liittyviltä osin Kelan ja sen pohjoismaisten yhteyslaitosten asetuksen 1408/71 mukaisten perhe-etuuksien yhteensovittamisen ongelmia pohtivan työryhmän toimintaa.

Lisäksi työryhmä on seurannut asetuksen 1408/71 uudistamistyötä. Uudistettu sosiaaliturvan yhteensovittamisasetus toimeenpanoasetuksineen tulee todennäköisesti voimaan aikaisintaan vuonna 2006. Näillä näkymin asetuksen piiristä tulee todennäköisesti poistumaan elatustuen kaltaiset etuudet. Elatustuen ulkomaille maksaminen saattaa siten olla ajankohtaista ainoastaan uudistetun asetuksen voimaantuloon saakka. Sen sijaan kotihoidon tuki säilyy yhteensovittamisasetuksen piirissä jatkossakin.

2 NYKYTILA

2.1 Lastenhoidon tuki

2.1.1 Kansallinen lainsäädäntö

Laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) säädetään taloudellisesta tuesta lasten hoidon järjestämiseksi. Lastenhoidon tukena maksetaan kotihoidon tukea ja yksityisen hoidon tukea, jotka ovat vaihtoehtoja kunnan järjestämälle päivähoidolle, sekä osittaista hoitorahaa, joka on korvausta vanhemmalle työajanlyhennyksestä aiheutuvasta tulojen menetyksestä.

Lastenhoidon tuki on perhekohtainen etuus. Lain 1 §:n mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen.

2.1.1.1 Valintaoikeus

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan lastenhoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973) 11 a §:n 1 momentin mukaista päivähoitopaikkaa ja lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa.

Lasten päivähoitosta annetun lain 11 a §:n mukaan lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla on oikeus saada lapselle kunnan järjestämä päivähoitopaikka sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain (364/1963) mukaista äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa tai osit-

taista vanhempainrahaa, taikka välittömästi vanhempainrahakauden päätyttyä isyysrahaa siihen saakka kunnes lapsi siirtyy perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että tällaista päivähoitoa on siihen oikeutettujen saatavissa. Kyseisen lain 11 a §:n 2 momentin mukaan vanhemmilla, jotka eivät valitse kunnan järjestämää päivähoitopaikkaa, on lapsen muulla tavoin tapahtuvan hoidon järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiseen tukeen.

2.1.1.2 Oikeus kotihoidon tukeen

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 §:n mukaan kotihoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea. Kyseisen lain 3 §:n mukaan oikeus kotihoidon tukeen on vain jos lapsi on alle kolmivuotias ja hän ei ole kunnallisessa päivähoitossa tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa.

2.1.1.3 Kotihoidon tuen määrä

Kotihoidon tuki muodostuu hoitorahasta, tulosidonnaisesta hoitolisästä ja mahdollisesta kuntalisästä. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 §:n mukaan hoitorahaa maksetaan perheen kustakin tukeen oikeuttavasta lapsesta ja sen suuruus riippuu lasten iästä ja lukumäärästä. Perheen yhdestä alle kolmivuotiaasta lapsesta hoitorahan määrä vuonna 2004 on 252,28 euroa ja kustakin seuraavasta alle kolmivuotiaasta lapsesta 84,09 euroa sekä kustakin muusta lapsesta 50,46 euroa kalenterikuukaudessa. Hoitolisästä säädetään lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 5 §:ssä. Hoitolisä maksetaan perheen yhdestä kotihoidon tuen hoitorahaan oikeuttavasta lapsesta. Hoitolisä on tulosidonnainen ja sen täysi määrä on 168,19 euroa kalenterikuukaudessa. Jos perheen kuukausitulot ylittävät perheen koon mukaan määräytyvän tulorajan, tämä tulorajan ylittävä tulo vähentää hoitolisän täyttä määrää perheen koon mukaan määräytyvällä prosenttiosuudella. Tulorajaa määrättäessä perheen koossa huomioidaan perheen lapsista enintään kaksi, joiden tulee olla lasten päivähoitosta annetun lain 11 a §:n mukaisen valintaoikeuden piirissä. Hoitolisää määrättäessä perheen tuloina otetaan huomioon, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/92) 10 a §:ssä säädetään.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:n mukaan hoitorahaa ja hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna, tätä korotusta kutsutaan kuntalisäksi. Kela ja kunta voivat sopia siitä, että Kela hoitaa kunnan päättämin perustein määräytyvän kuntalisän toimeenpanon. Osa kunnista hallinnoi kuntalisän maksamisen itse.

2.1.1.4 Kotihoidon tuen maksaminen vanhempainpäivärahakaudella

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 §:n mukaan jos perheessä on useampia lapsia, kotihoidon tukea voi saada myös ajalta, jolta perheellä on oikeus saada sairausvakuutuslain mukaista erityisäitiys-, äitiys-, vanhempain- tai osittaista vanhempainrahaa taikka isyysrahaa vanhempainrahakauden päätyttyä. Sairausvakuutuslain mukaiseen etuuteen oikeuttavasta lapsesta ei ole oikeutta kotihoidon tukeen. Päätettäessä perheen muun kuin sairausvakuutuslain mukaiseen etuuteen oikeuttavan lapsen kotihoidon tuesta, perheessä katso-

taan olevan alle kolmivuotias tukeen oikeuttava lapsi vanhempainpäivärahakauden päättymiseen saakka. Kotihoidon tuen hoitorahana maksetaan vain hoitorahaan oikeuttavista lapsista kulloinkin maksettavien hoitorahojen ja vanhempainpäivärahan erotus.

Perheelle, jolle on syntynyt tai syntymässä lapsi ja joka ei saa Suomesta vanhempainpäivärahaa, määritellään lastenhoidon tukea käsiteltäessä vanhempainpäivärahan laskennallinen aika. Kelassa vakiintuneen käytännön mukaan kyseinen laskennallinen aika määritellään lapsen todellisen syntymäajan perusteella. Laskennallinen aika määrittelee ajankohdan, jonka jälkeen vastasyntyneestä on oikeus lastenhoidon tukeen sekä myös sen, miltä ajalta tehdään tuen ja vanhempainpäivärahan yhteensovitus.

Kun perhe ei saa vastasyntyneestä lapsesta Suomesta vanhempainpäivärahaa, kotihoidon tuki perheen muista lapsista yhteensovitetaan Suomen laskennallisen vanhempainpäivärahakauden ajalta vanhempainpäivärahan kanssa kuten Suomen kansallisissa tilanteissa. Poikkeuksena kansallisesta soveltamisesta on se, että yhteensovituksessa käytetään määränä aina vanhempainpäivärahan vähimmäismäärää. Ulkomailta mahdollisesti saatavan vanhempainpäivärahan todellisella määrällä ei ole merkitystä, eikä myöskään sillä, saako perhe todella etuutta ulkomailta vai ei. Kotihoidon tukeen oikeuttaville lapsille määritellään hoitoraha, josta vähennetään vanhempainpäivärahan vähimmäismäärä ja hakijalle maksetaan mahdollinen erotus. Vanhempainpäivärahan vähimmäismäärä otetaan tuloksi hoitolisää määriteltäessä, tällöin kuitenkin vanhempainpäivärahasta vähennetään ensin hoitorahojen yhteismäärä.

2.1.1.5 Oikeus yksityisen hoidon tukeen

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 §:n mukaan lasten yksityisen hoidon tukea maksetaan vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle. Yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on siis, että valintaoikeuden piirissä olevaa lasta hoidetaan muussa kuin kunnallisessa päivähoitopaikassa. Edellä mainitun lain 4 §:n 1 ja 3 momentin mukaan yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että perheessä on alle kouluikäinen lapsi ja että perhe ei yhdenkään lapsen osalta käytä oikeuttaan kotihoidon tukeen. Jos perheessä on useampia lapsia, yksityisen hoidon tukea voi saada muiden kuin sairausvakuutuslain mukaiseen vanhempainpäivärahaan oikeuttavien lasten hoidon järjestämiseksi yksityisessä päivähoitossa. Yksityisen hoidon tukea ei yhteensoviteta vanhempainpäivärahojen kanssa. Yksityisen hoidon tukea voi saada myös siltä ajalta, jona lapsi osallistuu ennen oppivelvollisuuttaan esiopetukseen kunnan järjestämänä osapäivähoitona tai peruskoulussa järjestettävään kunnalliseen osapäiväiseen esiopetukseen tai jos hän aloittaa koulunkäynnin säädettyä aiemmin sekä pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan lapsen ensimmäisen oppivelvollisuusvuoden ajan ja lapsi on samaan aikaan yksityisessä hoidossa. (LKYTL 4 § 4 mom. ja 5 § 4 mom.) Tällöin yksityisen hoidon tuen hoitoraha puolitetaan. (LKYTL 5 § 4 mom.)

2.1.1.6 Yksityisen hoidon tuen määrä

Yksityisen hoidon tuki muodostuu hoitorahasta, tulosidonnaisesta hoitolisästä ja mahdollisesta kuntalisästä. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan yksityisen hoidon tuen hoitorahan määrä vuonna 2004 on kustakin tukeen oikeuttavasta lapsesta 117,73 euroa kuukaudessa. Hoitolisän täysi määrä on kustakin lapsesta enintään 134,55 euroa kuukaudessa. (LKYTL 5 § 2 mom.) Yksityisen hoidon tuen hoitolisän tulorajat

ja tulokäsitemääräytyvät kuten kotihoidon tuessa. Yksityisen hoidon tuen hoitorahan, hoitolisän ja kuntalisän enimmäismäärä on aina kuitenkin enintään hoidon korvaukseksi sovitun hoitomaksun tai palkan suuruinen. (LKYTL 7 §) Kuntalisä määräytyy kuten kotihoidon tuessa.

2.1.1.7 Oikeus osittaiseen hoitorahaan

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 13 §:ssä säädetään osittaisesta hoitorahasta. Oikeus osittaiseen hoitorahaan on virka- tai työsuhteessa olevalla Suomessa tosiasiallisesti asuvalla alle kolmivuotiaan lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla, jonka keskimääräinen viikoittainen työaika on lapsen hoidon vuoksi enintään 30 tuntia. Osittaista hoitorahaa voi saada myös ajalta, jona lapsi on kunnan järjestämässä päivähoidossa. Osittaista hoitorahaa ei makseta, kun lapsen vanhempi tai muu huoltaja itse hoitaa lasta saaden kodinhoidon tukea. Osittaista hoitorahaa ei makseta myöskään silloin kun perheellä on oikeus saada äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Jos perheellä ei ole oikeutta äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaan taikka osittaiseen vanhempainrahaan, osittaista hoitorahaa ei kuitenkaan makseta ennen kuin sairausvakuutuslain mukainen edellä tarkoitettu aika on päättynyt. Tukea ei myöskään makseta erityisäitiysrahan maksamisajalta. Tukeen on oikeutettu ainoastaan toinen lapsen vanhemmista tai yksi muu huoltaja.

Oikeus osittaiseen hoitorahaan laajenee 1.8.2004 alkaen koskemaan alle kolmivuotiaiden lasten vanhempien lisäksi niitä vanhempia, joiden lapsi osallistuu ensimmäisen tai toisen vuoden perusopetukseen, sekä vanhempia, joiden lapsi osallistuu oppivelvollisuuskoulun aloittamista edeltävänä vuonna oppivelvollisena esiopetukseen. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen vanhemmilla on oikeus osittaiseen hoitorahaan, kunnes lapsen kolmas lukuvuosi perusopetuksessa päättyy. 1.8.2004 alkaen molemmilla vanhemmilla on oikeus saada osittaista hoitorahaa saman kalenterijakson ajalta edellyttäen, että he eivät pidä osittaista hoitopaata samanaikaisesti.

2.1.1.8 Osittaisen hoitorahan määrä

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 13 §:n mukaan osittaisen hoitorahan määrä vuonna 2004 on 70 euroa kuukaudessa.

2.1.1.9 Toimeenpano ja rahoitus

Lastenhoidon tuen toimeenpano kuuluu Kansaneläkelaitokselle lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 8 §:n mukaan. Kyseisen lain 9 §:n mukaan kunta korvaa tämän lain nojalla maksetusta tuesta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat kustannukset. Kustannusten korvausvastuun perusteena käytetään niiden tukeen oikeutettujen vanhempien tai muiden huoltajien oikeuden perusteella maksettavia tukia, joiden kotikunta on kotikuntalaissa (201/94) tarkoitettu kunta kuukauden ensimmäisenä päivänä. Jos tukeen oikeutettu opiskelun, työn tai vastaavien syiden vuoksi oleskelee muussa kuin kotikunnassaan, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain mukaan sen vuoksi muutu, on hänelle maksettava tuki kuitenkin sen kunnan maksettavaksi tulevan kustannusten korvauksen perusteena, jossa hän oleskelee kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Lastenhoidon tuesta kunnalle aiheutuviin menoihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitellusta ja valtiosuudesta annettua lakia (733/92). Kyseistä lakia ei kuitenkaan sovelleta mahdollisesta kuntalisästä aiheutuviin menoihin. (LKYTL 12 §)

2.1.2 Soveltamiskäytäntö kotihoidon tuen maksamisessa ulkomaille

Kotihoidon tukea ei ennen Maaheimo-tuomiota maksettu EU/ETA-maihin, sillä Suomen kantana oli, että kotihoidon tuki ei kuulunut sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen 1408/71 soveltamisalaan perhe-etuutena, vaan kyse oli 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettusta sosiaalihuollosta.

Soveltamiskäytäntöä muutettiin EY-tuomioistuimen annettua 7.11.2002 Suomen tarkastuslautakunnan ennakkoratkaisupyynnön johdosta tuomion asiassa C-333/00 Maaheimo. EY-tuomioistuimen mukaan Suomen kotihoidon tuki on sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus, jota voidaan EY:n sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa maksaa myös toisessa jäsenvaltiossa oleskelevan, mutta Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvan henkilön (esim. lähetetty työntekijä, virkamies, työnhakija, eläkkeensaaja siinäkin tapauksessa, että ei ole enää Suomessa vakuutettu) mukana seuraavasta lapsesta. Sen sijaan esimerkiksi opiskelijan tai EU:n toimielimen palveluksessa työskentelevän henkilön mukana toisessa EU/ETA-valtiossa oleskelevasta lapsesta ei kotihoidon tukea makseta, koska asetuksen 1408/71 perhe-etuusmääräykset eivät koske opiskelijoita ja EU:n palveluksessa oleviin ei sovelleta asetusta 1408/71 lainkaan.

Tuomion seurauksena kotihoidon tuen maksamisen edellytyksenä ei enää voida pitää lapsen tosiasiallista Suomessa asumista. Näin ollen kotihoidon tuki on lapsilisän tavoin maksettava EY-lainsäädännön ja kansallisten myöntöedellytysten täytyessä myös toisessa EU/ETA-valtiossa oleskelevasta lapsesta.

Mikäli asetuksen 1408/71 perhe-etuuksien maksamisen ensisijaisuussäännöistä niin seuraa, perhe-etuutena pidettävää kotihoidon tukea on vastaavasti maksettava Suomessa EU/ETA-työntekijänä työskentelevän lapsesta, joka asuu toisessa jäsenvaltiossa eikä ole Suomessa vakuutettuna (ks. kohta 2.3.1.2).

Annettua tuomiota on sovellettu ajallisesti siten, että kotihoidon tuki on myönnetty hakemuksesta laissa säädetyn hakuajan mukaisesti eli takautuen enintään kuuden kuukauden ajalta hakemuksen saapumispäivästä luettuna. Jos hakemus on jätetty Kelan toimistoon jo ennen tuomion antamista ja hakemus on ollut edelleen vireillä, kuuden kuukauden takautuva aika on laskettu tuomion julistamispäivästä taaksepäin eli tuki on voitu myöntää aikaisintaan 7.5.2002 lukien. Jos kotihoidon tuki on lakkautettu ulkomaille muuton vuoksi tai hakemus on samalla perusteella hylätty joskus aikaisemmin, ei näitä päätöksiä ole oikaistu, vaan asia on käsitelty uuden hakemuksen perusteella normaalin takautuvan hakuajan puitteissa.

EY-tuomioistuimen antama tuomio koskee vain kotihoidon tukea eikä siis yksityisen hoidon tukea eikä osittaista hoitorahaa. Kotihoidon tukeen ei makseta ulkomaille myöskään kuntalisää, vaan kotihoidon tukena voidaan maksaa ainoastaan lakisääteinen hoitoraha ja hoitolisä muiden tuen myöntämisedellytysten täytyessä. Ulkomailla oleskelevasta lapsesta maksettavan kotihoidon tuen rahoittamisesta vastaa Suomen valtio. Jos Suomessa EU/ETA-työntekijänä työskentelevän Suomessa oleskelevasta lapsesta maksetaan kotihoidon tukea, vastaa tuen kustannuksista EU/ETA-työntekijän oleskelukunta Suomessa.

2.2 Elatustuki

2.2.1 Kansallinen lainsäädäntö

2.2.1.1 Elatustuen saamisen edellytykset

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) mukaan lapsen vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta, kunnes lapsi täyttää 18 vuotta (ElatusapuL 1 ja 3 §). Lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua, jos vanhempi ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta tai jos lapsi ei pysyvästi asu vanhempansa luona (ElatusapuL 4 §).

Jos lapsi ei jostain syystä voi saada riittävää elatusta vanhemmaltaan, hän on oikeutettu elatustukeen, josta säädetään elatusturvalaissa (671/1998) ja -asetuksessa (672/1998). Elatusturvalain 1 §:n mukaan elatustukea maksetaan Suomessa asuvan alle 18-vuotiaan lapsen elatusten turvaamiseksi. Lapsen katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa. Kansallisen elatusturvalainsäädännön mukaan elatustukea ei makseta ulkomailta asuville lapsille.

Elatustuen maksaminen edellyttää, että elatusvelvollisuus on todettu täytäntöönpanokelpoisella sopimuksella, päätöksellä tai tuomiolla. Pääasiallinen tilanne, jossa elatustuki tulee maksettavaksi on se, että elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusavun suorittamisen (ElatusturvaL 5 § kohta 1). Elatustukea voidaan maksaa myös tilanteissa, joissa ei ole olemassa takaisinmaksuvelvollista henkilöä, esimerkiksi kun lapsi on syntynyt avioliiton ulkopuolella ja isyys on jäänyt selvittämättä (ElatusturvaL 5 § kohta 2). Elatustukea voidaan maksaa myös silloin, kun elatusapua ei ole voitu vahvistaa samanaikaisesti isyyden vahvistamisen kanssa, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan siitä, kun isyys on lainvoimaisesti vahvistettu (ElatusturvaL 5 § kohta 3). Vanhemman puutteellisen maksukyvyyn vuoksi voidaan maksaa elatustukea silloin, kun elatusvelvollisuus on ratkaistu täytäntöönpanokelpoisella sopimuksella, päätöksellä tai tuomiolla, mutta elatusapua ei ole määrätty suoritettavaksi lainkaan tai elatusavun määrä jää alle täyden elatustuen verran (ElatusturvaL 5 § kohta 4). Elatustukea voidaan myös myöntää silloin, kun ottovanhempi on ottanut yksin lapsen ottolapsekseen (ElatusturvaL 5 § kohta 5).

Elatustukeen ei liity esimerkiksi hakijan varallisuuteen liittyvää tarveharkintaa. Pääsääntöisesti elatustuki maksetaan tuen hakijalle (ElatusturvaL 10 § 1 mom.) eli yleensä lasta huoltavalle toiselle vanhemmalle. Tuen nostajana tulee aina olla se henkilö, joka käytännössä asuu lapsen kanssa ja huolehtii hänen jokapäiväisistä tarpeistaan, koska tuki on tarkoitettu lasta varten.

2.2.1.2 Elatustuen määrä

Täysimääräisen elatustuen määrä vuonna 2004 on 118,15 euroa kuukaudessa. Elatustuen määrää korotetaan tai alennetaan elinkustannusten nousua tai laskua vastaavasti. Jos elatusvelvollinen laiminlyö elatusavun maksamisen, lapsi saa täysimääräisen elatustuen. Jos elatustukea on myönnetty siksi, että vanhemman maksama elatusapu on puutteellisen elatuskyvyyn vuoksi tukea pienempi, lapselle maksetaan täysimääräisen elatustuen ja elatusavun välinen erotus. Tämä erotus on niin sanottua ei-korvattavaa elatustukea, jota elatusvelvollinen ei ole velvollinen korvaamaan kunnalle siinäkin tapauksessa, että hän laiminlyö elatusavun maksamisen.

2.2.1.3 Elatustuen toimeenpano ja rahoitus

Elatustuen myöntää lapsen kotikunnan elatusturva-asioista vastaava toimielin ja myös rahoituksesta vastaa lapsen kotikunta (ElatusturvaL 3 §). Kunta saa elatustukimenoihinsa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaista valtionosuutta (ElatusturvaL 4 §).

2.2.1.4 Elatusavun perintä

Elatustuen maksaminen ei vaikuta elatusvelvollisen velvollisuuteen suorittaa elatusapu täysimääräisenä (ElatusturvaL 15 § 1 mom.). Sen jälkeen kun kunta on päättänyt maksaa elatustukea, siirtyy oikeus maksamattomien elatusapujen perimiseen sekä niille lapsen elatuksesta annetun lain 16 b §:n mukaisesti laskettujen viivästyskorkojen perimiseen elatusvelvolliselta tuen maksavalle kunnalle (ElatusturvaL 15 § 2 mom.). Kunnalla on oikeus periä saatava tarvittaessa ulosottoimin. Kunnan yksinoikeus perintään säilyy niin kauan, kuin perittävässä olevaa kunnan takautumissaatavaa on jäljellä.

Kun eri kuntien toimielimet ovat maksaneet elatustukea eri ajanjaksoilta, oikeus kaikkien suorittamatta olevien elatusapuerien perimiseen kuuluu sen kunnan toimielimelle, joka on viimeksi myöntänyt elatustukea (ElatusturvaL 15 §). Kun elatusvelvolliselta saadaan perityksi varoja, niillä katetaan ensisijaisesti lapsen elatusapusaatavaa, eli elatustuen ja elatusavun erotusta, ja tälle saatavalle kertynyttä viivästyskorkoa. Vasta sen jälkeen katetaan kunnan takautumissaatavaa (ElatusturvaL 18 §). Perittyjen varojen jakamisesta useamman kunnan kesken huolehtii elatustukea viimeksi myöntäneen kunnan toimielin, jolla on oikeus vähentää toimenpidepalkkio muille kunnille tilitettävistä määristä.

Elatusvelvollinen voi hakea vapautusta takaisinmaksuvelvollisuudesta elatustuen osalta, jos elatusavun maksamatta jättäminen on johtunut elatusvelvollisen maksukyvyttömyydestä (ElatusturvaL 20 §). Vapautus koskee vain kunnan maksamaa elatustukea. Mikäli vahvistetun elatusavun määrä on elatustukea suurempi, lapsen edustaja päättää, luopuuko hän elatustuen ylitävän osan perimisestä.

2.2.2 Väliaikaisjärjestely elatustuen maksamiseksi ulkomaille

Ennen EY-tuomioistuimen Itävallan elatusavun ennakkoa koskevia ratkaisuja (C-85/99, Offermanns ja C-255/99, Humer) elatustukea ei pidetty sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvana perhe-etuutena, eikä sitä ole maksettu muussa EU/ETA-valtiossa asuvalle lapselle.

Edellä mainittujen EY-tuomioistuimen ratkaisujen jälkeen elatustuen maksaminen ulkomaille asetuksen 1408/71 perusteella on tullut Suomessa ajankohtaiseksi kesällä 2003. Tällöin jätettiin tiettävästi ensimmäinen elatustuen maksamista ulkomailta asuville lapsille koskeva elatustukihakemus. Kyseessä olevassa tapauksessa kunta oli maksanut aiemmin elatustukea lapsille, jotka olivat muuttaneet äitinsä kanssa Ruotsiin. Perhe oli hakenut elatustukea Ruotsista, mutta saanut kielteisen päätöksen sillä perusteella, että asetuksen 1408/71 mukaisesti elatusavun maksamisesta on ensisijaisesti vastuussa Suomi.

Kyseessä olevien lasten isä asuu Suomessa ja saa täältä työttömyysetuutta. Lasten äiti ei työskentele Ruotsissa. Suomi on tällaisessa tilanteessa ensisijaisesti vastuussa asetuksen 1408/71

mukaisten etuuksien kuten elatustuen maksamisesta perheelle. Jos lapsen äiti työskentelisi tai saisi työttömyysetuuksia Ruotsista, olisi Ruotsi lasten asuinmaana ensisijaisesti vastuussa etuuksien maksamisesta. Kyseessä olevassa tapauksessa Ruotsin tulee asuinmaana maksaa ainoastaan etuuksien erotus, jos Ruotsin lainsäädännön mukaiset perhe-etuudet ovat Suomen etuuksia suurempia.

Ongelmana asetuksen 1408/71 soveltamisessa Suomen elatustukeen on se, että tällaisissa tapauksissa ei ole olemassa kansallisen lainsäädännön mukaan etuuden maksamiseen velvollista kuntaa. Elatusturvalaissa elatustuen maksaminen on sidottu lapsen kunnassa asumiseen. Kansallisen lainsäädännön mukaan kunta tekee tässä tapauksessa elatustukihakemukseen kielteisen päätöksen. Jos päätöksestä valitetaan, on selvää, että EY-tuomioistuin velvoittaa Suomen maksamaan elatustuen hakijalle.

Ennen mahdollisia lainmuutoksia elatustuen myöntäminen ulkomaille on hoidettava esille tulevista yksittäistapauksista erityisjärjestelyin. Elatustuen maksamisen lisäksi tulee huolehtia muista elatusturvalain mukaisista toimenpiteistä kuten elatusavun perinnästä elatusvelvolliselta. Elatustuki tulee myös yhteensovittaa asetuksen 1408/71 mukaisesti muista maista maksettavien perhe-etuuksien kanssa.

Kela on Suomessa asetuksen 1408/71 soveltamisesta käytännössä vastuussa oleva yhteislaitos (asetus 574/72, liite 4). Kela myös toimeenpanee elatustukea lukuun ottamatta muut perhe-etuudet joten kunnat eivät ole joutuneet soveltamaan asetusta 1408/71. Esille tulleen yksittäisen elatustukitapauksen hoitamiseksi on tehty toimeksiantosopimus kunnan kanssa. Kunta huolehtii elatusturvalain mukaisesti elatustuen myöntämisestä ja maksamisesta sekä tarvittaessa elatusavun perinnästä. Lisäksi kunta toimittaa elatustuen maksamista koskevat tiedot tarvittaessa Kelalle, joka avustaa tarvittaessa kuntaa perhe-etuuksien yhteensovittamisessa. Valtio vastaa toimeksiantosopimuksen mukaan kokonaisuudessaan elatustuen maksamisen kustannuksista. Varat elatustuen maksamiseksi ulkomaille maksetaan kuukausittain etukäteen kunnan tilille. Väliaikaisjärjestely perustuu yksinomaan asetukseen 1408/71.

2.3 ETY-asetukset ja EY-tuomioistuimen ratkaisut

2.3.1 Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetus 1408/71 ja täytäntöönpanoasetus 574/72

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kannalta merkittävimpiä EY:n säännöksiä ovat neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä (ETY) N:o 1408/71 (jäljempänä asetus 1408/71) ja sen täytäntöönpanomenettelystä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 (jäljempänä asetus 574/72) sekä asetus (ETY) N:o 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella (jäljempänä asetus 1612/68). Asetukset ovat välittömästi sovellettavaa lainsäädäntöä Suomessa, joten ne syrjäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säädökset.

2.3.1.1 Yleistä asetuksesta 1408/71

Asetuksessa 1408/71 määritellään, tuleeko henkilöön soveltaa jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä ja onko valtion maksettava etuuksia myös toisessa jäsenmaassa asuville henkilöille. Asetuksen 1408/71 tarkoituksena on turvata liikkumisvapauttaan käyttävän työntekijän ja hä-

nen perheenjäsenensä sosiaaliturvan säilyminen ja sosiaaliturvaetuuksien maksaminen heidän asuinvaltiostaan riippumatta. Asetuksen tarkoituksena ei siten ole yhtenäistää jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä, vaan yhteensovittaa kansallisia sosiaaliturvalainsäädäntöjä.

Asetuksella 1408/71 pyritään toteuttamaan seuraavia tavoitteita:

1. Jäsenvaltion kansalaisten yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa.
2. Sovelletavan lainsäädännön osoittaminen siten, että henkilö ei jää sosiaaliturvan ulkopuolelle liikkumisvapauden käyttämisen seurauksena.
3. Sen estäminen, että henkilö voisi saman sosiaalisen riskin perusteella saada perusteettomasti päällekkäisiä etuuksia useasta jäsenvaltiosta.
4. Päällekkäisten sosiaaliturvamaksujen estäminen.
5. Sen turvaaminen, että etuudet maksetaan riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion alueella henkilö asuu.

2.3.1.2 Henkilöllinen soveltamisala

Asetusta 1408/71 sovelletaan henkilöihin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Henkilöiden ei ole kuitenkaan tarvinnut liikkua maasta toiseen, vaan asetusta sovelletaan, kun henkilöllä on liittymä useamman kuin yhden jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöön.

Kesäkuusta 2003 lähtien asetuksen 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan ovat kuuluneet myös henkilöt, jotka eivät ole EU- tai ETA-valtioiden kansalaisia, mutta jotka kuuluvat jonkin jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Heihin asetusta sovelletaan heidän liikkuaessa jäsenvaltiosta toiseen, mutta ei silloin, jos he tulevat suoraan EU/ETA-alueen ulkopuolisesta valtiosta.

Asetus 1408/71 koskee työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä heidän perheenjäseniään. Opiskelijoiden osalta lähtökohtana on, että opiskelijat kuuluvat lähtömaansa lainsäädännön piiriin opiskellessaan toisessa jäsenvaltiossa.

Asetuksen 1408/71 liitteessä I on Suomea koskeva työntekijän määritelmä, joka perustuu työeläkejärjestelmän piiriin kuulumiseen. Suomen työeläkelainsäädännön mukaan vakuutettu henkilö tulee asetuksen mukaan oikeutetuksi myös Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvilta osin.

Asetus 1408/71 turvaa myös työntekijän perheenjäsenelle sosiaaliturvaoikeuksia, riippumatta siitä täyttääkö perheenjäsen Suomen kansallisen lainsäädännön vakinaisen asumisen edellytyksen. Työntekijän asema on kuitenkin ensisijainen muihin henkilöryhmiin nähden, kuten opiskelijaan ja perheenjäseneseen nähden. Kun perheenjäsen aloittaa työnteon, häneen sovelletaan työntekijöitä koskevia määräyksiä, eikä hän voi saada asetuksen perusteella toisesta työntekijästä perheenjäsenenä johdettuja oikeuksia. Toisaalta perheenjäsenen asema menee opiskelijan aseman edelle.

2.3.1.3 Asiallinen soveltamisala

Asetuksen 1408/71 asialliseen soveltamisalaan kuuluvat asetuksen 4 artiklan mukaan kaikkien perinteisten sosiaaliturvan riskien varalta toteutetut sosiaaliturvajärjestelmät. Näitä ovat:

- a) sairaus- ja äitiysetuudet
- b) työkyvyttömyysetuudet, mukaan lukien ne joiden tarkoituksena on ansiokyvyn ylläpitäminen tai parantaminen
- c) vanhuusetuudet
- d) jälkeenjääneiden etuudet
- e) työtapaturma- ja ammattitautietuudet
- f) kuolemantapauksen johdosta annettavat avustukset
- g) työttömyysetuudet ja
- h) perhe-etuudet.

Henkilön muuttaessa jäsenvaltiosta toiseen yhteensovitetaan ainoastaan niitä etuuksia, jotka kattavat jonkin edellä mainituista 4 artiklassa luetelluista riskeistä. Se, onko etuus asetuksen tarkoittamaa sosiaaliturvaa, ei riipu siitä, määritelläänkö etuus kansallisen lainsäädännön mukaan sosiaaliturvaksi vai ei. Sosiaaliturvalla on asetuksen soveltamisalan suhteen niin sanottu yhteisömerkitys, joka tulee sovellettavaksi sosiaaliturvan järjestelmiä yhteensovitettaessa. Vaatimus yhteisön oikeuden yhdenmukaisesta soveltamisesta yhteisön alueella edellyttää, että käsitteet, joihin lainsäädännössä viitataan, eivät vaihtele jokaisen kansallisen järjestelmän erityispiirteiden nojalla. EY-tuomioistuimen tulkintakäytännöllä on ollut merkittävä vaikutus asetuksen soveltamisalan määrittelyssä.

Asetus kattaa sekä raha- että luontoisetuudet. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rahaetuuksilla tarkoitetaan sellaisia etuuksia, joita maksetaan ilman että saajan tulee eritellä, mihin hän on rahat käyttänyt. Luontoisetuus on taas esimerkiksi raha-avustus tiettyä tarkoitusta varten tai aikaisemmin saadusta hoidosta aiheutuneiden kulujen korvausta. Rahaetus voi olla myös kertakorvauksena maksettava etuus. Etuuden luokittelu asetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi ei riipu etuuden rahoitustavasta. Myös yksityisesti rahoitetut järjestelmät tai työnantajan kokonaan rahoittama etuus voivat kuulua asetuksen soveltamisalaan.

Asetuksen asiallisen ulottuvuuden määrittelyssä on lähinnä kyse rajanvedosta asetuksen soveltamisalaan kuuluvan sosiaaliturvan ja soveltamisalan ulkopuolelle jäävien sosiaalihuollon ja lääkinnällisen huollon välillä. Etuuden kuuluminen asetuksen asialliseen soveltamisalaan edellyttää, että sen myöntäminen perustuu lailla turvattuun oikeuteen. Etuus ei kuitenkaan menetä asemaansa sosiaaliturvaetuutena sen vuoksi, että se myönnetään vain tietyn varallisuuden, tulojen sekä huolettavien lasten lukumäärän ja iän perusteella määritellylle henkilöryhmälle. Tämä edellyttää kuitenkin, että henkilöryhmä on objektiivisesti ja juridisesti määritelty, ilman että myöntävällä viranomaisella olisi harkintavaltaa poiketa siitä tai ottaa huomioon muita henkilökohtaisia olosuhteita.

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa ainakin kolme edellytystä, joiden perusteella etuuden voi katsoa olevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sosiaaliturvaa. Ensimmäkin etuus tulee myöntää ilman yksilöllistä tarveharkintaa. Sosiaaliturvalainsäädännön, jonka mukaan etuutta haetaan, täytyy asettaa hakija lailla määriteltyyn asemaan, jonka seurauksena hakijalla on ehdoton oikeus etuuteen. Toiseksi etuuden tulee kattaa jokin asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan riskeistä. Kyseisen artiklan luettelo on tyhjentävä. Tämän seurauksena sosiaaliturvan ala, jota ei ole mainittu luettelossa, ei kuulu asetuksen soveltamisalaan, vaikka se perustuukin yksilölle laissa määriteltyyn oikeuteen saada etuus. Kolmanneksi luonteeltaan

yleinen etuus, jolla suodaan kaikille kansalaisille oikeus vähimmäistoimeentuloon, ei kuulu asetuksen 1408/71 soveltamisalaan.

2.3.1.4 Asetuksen 1408/71 mukainen perhe-etuus

Asetuksen 1408/71 4 artiklassa määritellään asetuksen asiallinen soveltamisala. Artiklan 1 kohta sisältää tyhjentävän luettelon sosiaaliturvan aloista, joihin asetusta sovelletaan. Kyseisen 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan asetusta sovelletaan perhe-etuuksiin. Asetuksen 1 artiklassa määritellään asetuksessa käytetyt termit, myös perhe-etuudet. Asetuksen 1 artiklan u kohdassa määritellään perhe-etuudet ja perheavustukset. Perhe-etuus on käsitteenä laajempi kuin perheavustus ja pitää sisällään myös perheavustuksen. Jaottelu näiden perhe-etuuksien ja perheavustusten välillä ei ole merkityksellinen perhe-etuuksia koskevan asetuksen 1408/71 seitsemännen luvun säännöksiä sovellettaessa, sillä samat säännökset soveltuvat sekä perhe-etuuksiin että perheavustuksiin. Eläkeläisten huollettaville lapsille ja orvoille myönnettäviä etuuksia koskevan asetuksen 1408/71 kahdeksannen luvun säännösten soveltamisen kannalta jaottelulla on kuitenkin merkitystä. Kahdeksannen luvun soveltamisalaan kuuluvat perhe-etuuksista vain perheavustukset.

Suomessa perheavustuksiksi ja siten myös perhe-etuuksiksi katsotaan lapsilisä ja EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä myös lasten kotihoidon tuki ja elatustuki. Eri maissa perhe-etuuksiin lasketaan useita muitakin etuuksia.

Etuuksilla eläkeläisen huollettaville lapsille tarkoitetaan sekä edellä sanottuja perheavustuksia henkilöille, jotka saavat vanhuus-, työkyvyttömyys-, tapaturma- tai ammattitautieläkettä että eläkkeisiin maksettavia korotuksia ja lisää eläkeläisten lapsista. Tällainen etuus on Suomessa kansaneläkkeen lapsikorotus.

Orvonetuksia ovat perheavustukset, tietyissä tapauksissa lisä- ja erityisetuudet orvoille sekä orvoneläkkeet paitsi työtapaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmästä myönnettävät orvoneläkkeet. Suomessa asetuksen mukaisia orvonetuksia ovat edellä mainittujen perheavustuksien lisäksi orvoneläkkeinä maksettavat perhe-eläkelain mukainen lapseneläke ja työeläkejärjestelmän lapseneläke.

Suomi voi maksaa perhe-etuuksia ja perheavustuksia myös toisessa jäsenvaltiossa asuvasta lapsesta, mikäli etuuksien maksamisen ensisijaisuussäännöistä niin seuraa.

2.3.1.5 Perheenjäsenen määritelmä asetusta 1408/71 sovellettaessa

Asetuksen 1408/71 1 artiklan f kohdan i alakohdan mukaan perheenjäsenyys määritellään kunkin jäsenvaltion oman lainsäädännön mukaan. Perheenjäsenyys voi kansallisen lainsäädännön mukaan määrittyä eri etuusryhmissä eri tavalla. Eri jäsenvaltioiden perhekäsitykset eroavat toisistaan huomattavasti, mikä hankaloittaa sen määrittämistä, kenelle ja mistä valtiosta tuki maksetaan.

Perheen käsite on Suomessa määritelty eri tavoin yksityisoikeudessa ja sosiaalioikeudessa. Yksityisoikeudessa korostuu biologinen sukulaisuus ja sosiaalioikeudessa yhteisessä ruokakunnassa asuminen. Toisin sanoen sosiaalioikeudellinen perhekäsite on muodostunut laajemmaksi. Kun sosiaalilainsäädännössä käytetään perheen käsitettä, niin sääntely kohdistuu yleensä perheen yhteiseen talouteen tai julkisen tuen saamisedellytyksiin. Määriteltäessä oi-

keutta ja tarvetta sosiaaliturvaan otetaan huomioon kaikki tosiasiaassa saatavilla oleva yksityinen elatus, vaikka yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta ei olisikaan. Avoliitot ja muut läheiset perhesuhteet eivät sisällä yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta.

Asetuksen 1408/71 mukaisista Suomen perhe-etuuksista sosiaalioikeudellisia etuuksia ovat lapsilisä, lasten kotihoidon tuki ja kansaneläkkeen lapsikorotus, joissa etuuden saamisedellytyksiä tarkasteltaessa otetaan huomioon se, ketkä tosiasiallisesti asuvat yhteisessä ruokakunnassa. Elatustuki on siviilioikeudellinen etuus, jonka maksaminen perustuu lapsen ja vanhemman biologiseen siteeseen ja siitä seuraavaan elatusvelvollisuuteen.

Määrättäessä oikeutta Suomen lapsilisään lapsen katsotaan olevan sellaisen henkilön perheenjäsen, joka voi kyseisessä perheessä lapsilisälain 6 §:n mukaan olla lapsilisän saajana. Tämän henkilön ei tarvitse itse olla lapsilisän saajana, esimerkiksi silloin, kun lapsilisää maksetaan Suomesta isän työskentelyn perusteella ja äiti on lapsilisän saajana. Tällainen henkilö voi asua myös muussa EU-maassa, jolloin edellytetään, että lapsi on pääasiallisesti riippuvainen tämän henkilön huollosta. Jos vanhemmat ovat eronneet, muuttaneet erilleen yhteiselämän lopettamiseksi tai avoliitto on purkautunut, lapsen tosiasiallisesta huollosta vastaava vanhempi on lapsilisälain 6 §:n mukaan yleensä lapsilisän saaja. Lapsesta erillään asuva vanhempi ei enää voi olla lapsilisän saaja, eikä lapsi ole pääasiallisesti tämän vanhemman elatuksesta riippuvainen. Tämä tulkinta eroaa Ruotsin tulkinnasta, sillä Ruotsi pitää eronnutta isää sellaisena perheenjäsenenä, jonka perusteella lapsilisä voidaan maksaa toiseen EU-maahan.

Kotihoidon tuen osalta Suomen maksuvastuun syntyminen edellyttää, että työntekijän, itsenäisen yrittäjän, työttömän työnhakijan tai eläkeläisen voidaan katsoa olevan kotihoidon tuen perusteena olevan lapsen perheenjäsen. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteisessä taloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen.

Kansaneläkkeen lapsikorotusta maksetaan Kansaneläkelain (347/1956) 3 b luvun 29 §:n mukaisesti jos eläkkeensaajan tai hänen puolisonsa alle 16-vuotias lapsi elää samassa taloudessa eläkkeensaajan kanssa. Lapsikorotusta maksetaan myös silloin, jos eläkkeensaaja muutoin vastaa muualla asuvan alle 16-vuotiaan lapsen toimeentulosta. Tällöin edellytetään, että eläkkeensaaja osallistuu lapsensa toimeentulosta huolehtimiseen vähintään elatustuen verran. Lapsena pidetään omaa biologista tai ottolasta, lisäksi lapsikorotusta maksetaan kasvattilapsesta, joka on sijoitettu eläkkeensaajan kotiin pysyväisluontoisesta lastensuojelulain (683/1983) 41 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Sijoituslapsesta eli kunnan huostaan ottamasta ja perhehoitajan kotiin sijoittamasta lapsesta ei makseta lapsikorotusta. Kansaneläkelain mukaan puolisoilla tarkoitetaan avio- ja avopuolisoa sekä rekisteröidyn parisuhteen osapuolta.

Elatustuki poikkeaa muista perhe-etuuksista siinä, että sitä myönnettäessä on lähtökohtaisesti aina kyse erillään asuvista vanhemmista. Elatustuessa lapsen perheenjäseneksi katsotaan hänen biologiset tai adoptiovanhempansa, jotka ovat elatusvelvollisia. Sovellettaessa asetusta 1408/71 lapsen huoltajuudella ei ole merkitystä.

2.3.1.6 Asetus 574/72

Täytäntöönpanoasetuksen 574/72 rakenne seuraa asetuksen 1408/71 rakennetta ja sisältää sen toimeenpanoa koskevat määräykset. Asetukseen sisältyy muun muassa etuuksien takaisinpe-

rintää koskeva 111 artikla, jota voidaan käyttää hyödyksi eri maiden etuuksia yhteensovitettaessa.

2.3.2 Asetus 1612/68

Asetus 1612/68 työvoiman vapaasta liikkuvuudesta koskee työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua. Asetuksen 1612/68 tavoitteena on turvata työntekijöiden vapaa liikkuvuus muun muassa työntekijän elin- ja työoloja parantamalla ja edistää työntekijöiden integroitumista työskentelymaahan. Asetusta 1612/68 sovelletaan myös työntekijän perheenjäseniin silloin, kun he liikkuvat työntekijän mukana. Asetus ei sen sijaan sisällä velvollisuutta maksaa etuuksia toisiin jäsenmihin.

Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan turvataan liikkuvalla työntekijälle yhdenvertaisesti samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisille työntekijöille. EY-tuomioistuimen tulkinta asetuksen 1612/68 7 artiklan 2 kohdan sosiaalisen edun käsitteestä on ollut niin laaja, että sen voidaan katsoa kattavan kaiken Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan. Näin sosiaalisen edun käsite kattaa sekä Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan että myös kuntien tarjoamat etuudet ja palvelut. EY:n tuomioistuin ei ole pitäytynyt asetuksen tulkinnassa vain työsuhteeseen liittyviin etuihin vaan katsonut sen koskevan myös etuuksia, jotka kotimaiset työntekijät saavat pelkästään asumisen perusteella.

Suomessa sovelletun käytännön mukaan on selvää, että Suomessa työssä olevalla ETA-kansalaisella sekä hänen Suomessa olevalla perheenjäsenellään on oikeus kaikkiin Suomen asumisperusteisiin sosiaaliturva- ja palveluetuuksiin, vaikka häntä ei pidetä Suomessa asuvana.

Sen sijaan lähetetyillä työntekijöillä ei katsota olevan oikeutta asetuksen 1612/68 mukaisiin etuuksiin. Lähetetty työntekijä oleskelee tilapäisesti työskentelymaassaan ja on palaamassa takaisin alkuperämaahansa työkomennuksen jälkeen. Suomessa noudatetun soveltamiskäytännön mukaan lähetetyille työntekijälle ja hänen perheenjäsenilleen voi syntyä oikeus Suomen asumisperusteisiin etuuksiin ainoastaan, jos heidän voidaan katsoa asuvan Suomessa asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain tai kotikuntalain mukaan vakinaisesti. Tulkintaa on perusteltu sillä, että asetuksen 1612/68 tavoitteena on edistää työntekijän integroitumista työskentelymaahan ja lähetetyn työntekijän tavoitteena ei ole ensisijaisesti integroitua työskentelymaahan.

Rajatyöntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeus etuuksiin työskentelymaasta asetuksen 1612/68 perusteella on osittain epävarma. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa näyttäisi siltä, että asetusta 1612/68 sovelletaan myös rajatyöntekijöihin. Asetus ei näyttäisi kuitenkaan suoraan velvoittavan etuuksien eksportoimiseen työskentelymaasta asuinmaahan.

2.3.3 EY-tuomioistuimen ratkaisut

2.3.3.1 Maaheimo-tuomio

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin käsitteli tapauksessa C-333/00 Maaheimo Suomen tarkastuslautakunnan ennakkoratkaisupyynnön johdosta kysymyksen siitä, onko Suomen kotihoidon tuki neuvoston sosiaaliturvaa yhteensovittavan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 tarkoittama toiseen jäsenvaltioon maksettava perhe-etuus.

Tapauksessa muutoksenhakijan aviopuoliso oli työskennellyt Saksassa asetuksen 1408/71 tarkoittamana lähetettynä työntekijänä, johon oli sovellettu lähettäjävaltion eli Suomen lainsäädäntöä asetuksen 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan. Muutoksenhakijan muutettua väliaikaisesti lapsensa kanssa Saksaan, hänelle myönnetty kotihoidon tuki oli kansallisen lainsäädännön nojalla lakkautettu, koska lapsi ei enää tosiasiallisesti asunut Suomessa.

Tarkastuslautakunta esitti ennakkoratkaisukysymyksenä onko lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukainen kotihoidon tuki asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus. EY-tuomioistuimelta kysyttiin myös, että jos kotihoidon tuki on asetuksen 1408/71 mukainen perhe-etuus, velvoittaako asetuksen 1408/71 73 artikla yhdessä 75 artiklan kanssa, ottaen huomioon myös asetuksen 10 a artiklan ja sen, ettei lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevaa lakia ole mainittu asetuksen liitteessä II a, maksamaan kotihoidon tukea siinäkin tapauksessa, että kansallisessa lainsäädännössä etuuden saamisen edellytyksenä oleva tosiasiallista Suomessa asumista koskeva ehto ei täyty, minkä seurauksena laissa tarkoitettua valintaa kunnan järjestämän päivähoitopaikan ja kotihoidon tuen välillä ei ole mahdollista tehdä. Lisäksi EY-tuomioistuimelta kysyttiin, että jos lastenhoidon tuki ei ole asetuksessa mainittu etuus, velvoittaako yhteisön oikeus muulla perusteella maksamaan kotihoidon tukea toiseen jäsenvaltioon.

EY-tuomioistuin katsoi, että lasten kotihoidon tuki täyttää vakiintuneessa oikeuskäytännössä (C-78/91 Hughes, C-85/99 Offermanns) asetetut sosiaaliturvaetuuden edellytykset, sillä lasten kotihoidon tuen myöntämisedellytyksiä koskevassa säännöksissä annetaan etuudensaajille laissa määritelty oikeus ja hoitoraha sekä hoitolisä myönnetään automaattisesti henkilöille, jotka täyttävät tietyt objektiiviset kriteerit. Lasten kotihoidon tuki on tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia kyseisen asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan u alakohdan i alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Kyseisessä artiklassa perhe-etuudet –käsitettä määritetään ilmaisulla "korvaamaan perhekustannuksia". EY-tuomioistuin on aiemmin todennut (C85/99 Offermanns), että tällä ilmaisulla tarkoitetaan erityisesti avustusta, joka annetaan julkisista varoista perheen menoihin lasten huollosta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi. EY-tuomioistuimen mukaan kotihoidon tuella pyritään päivähoitotoiminnan järjestämisen lisäksi myös keventämään lapsen hoidosta ja kasvatuksesta aiheutuvia kustannuksia. EY-tuomioistuin päätyi pitämään kotihoidon tukea asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuna perhe-etuutena.

Asetuksen 1408/71 73 artiklan mukaan palkatulla työntekijällä, johon sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, on toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta oikeus perhe-etuuksiin, joista säädetään ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä, niin kuin he asuisivat tässä valtiossa. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 73 artiklaa sovelletaan myös työntekijään, joka elää perheensä kanssa muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädäntöä häneen sovelletaan. Tällaisessa tilanteessa myös työntekijän puolisoilla on oikeus vedota kyseiseen artiklaan (yhdistetyt asiat C-245/94 ja C-312/94 Hoever ja Zachow). EY-tuomioistuimen mukaan 73 artiklalla pyritään estämään se, että jäsenvaltio voisi asettaa perhe-etuuksien myöntämisen riippumaan siitä, että työntekijän perheenjäsenet asuvat etuudet maksavassa jäsenvaltiossa. Ennakkoratkaisupyynnössä on mainittu myös asetuksen 1408/71 75 ja 10 a artikla. EY-tuomioistuimen mukaan 75 artiklassa ei säädetä poikkeusta 73 artiklaan. 10 a artikla puolestaan koskee vain maksuun perustumattomia erityisuuksia, jotka on lueteltu asetuksen 1408/71 liitteessä II a. Suomalaista kotihoidon tukea ei mainita tässä liitteessä, joten 10 a artiklaa ei voida soveltaa siihen. EY-tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1408/71 73 artiklaa on tulkittava siten, että jos kotihoidon tuen kaltaisen etuuden myöntämisedellytyk-

senä on se, että lapsi tosiasiallisesti asuu toimivaltaisen jäsenvaltion alueella, tämän edellytyksen on katsottava täyttyvän, kun lapsi asuu jonkin toisen jäsenvaltion alueella.

2.3.3.2 Offermanns-tuomio

EY-tuomioistuimen tuomio asiassa C-85/99 Offermanns koski elatusapuennakon myöntämistä. Vincent ja Esther Offermanns olivat alaikäisiä lapsia, joiden vanhemmat olivat eronneet. Molemmat hakivat perhekustannusten korvausrahastosta (*Familienlastenausgleichfond*) ennakkoa elatusavusta, jota heidän isänsä olisi suoritettava, mutta jota hän ei ollut maksanut. Vincent ja Esther Offermanns sekä heidän vanhempansa olivat Saksan kansalaisia. He olivat asuneet Itävallassa vuodesta 1987 alkaen. Kumpikin vanhemmista toimi kyseisessä jäsenvaltiossa itsenäisenä ammatinharjoittajana. Vanhempien avioero tuli voimaan vuonna 1995 ja lapset määrättiin äidin yksinomaiseen huoltoon. Isä sitoutui suorittamaan kummallekin lapselle kuukausittain 3 500 Itävallan shillingin suuruista elatusapua, jota hän ollut kuitenkin enää maksanut helmikuusta 1998 lähtien. Itävaltalainen alioikeus hylkäsi lasten elatusapuennakkoa koskevan hakemuksen heidän Saksan kansalaisuutensa perusteella Itävallan kansalliseen lainsäädäntöön vedoten. Muutoksenhakutuomioistuin ei muuttanut alioikeuden päätöstä perustellen päätöstään sillä, että elatusapuennakko ei ole asetuksessa 1408/71 tarkoitettu perhe-etuus eikä myöskään sosiaalinen etu.

Kansallinen tuomioistuin pyysi EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko elatusapuennakot katsottava asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitetuiksi perhe-etuuksiksi ja päteekö asetuksen 3 artiklassa oleva yhdenvertaisen kohtelun periaate sen vuoksi tällaisessa tapauksessa.

EY-tuomioistuin katsoi, että Itävallan liittovaltion laissa lasten elatukseen myönnettävistä ennakosta (*Bundesgesetz über die Gewährung von Vorschüssen auf den Unterhalt von Kindern*) säädetty elatusapuennakko on asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus. Tämän vuoksi jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, voivat saada kyseisen asetuksen 3 artiklan mukaisesti tämän jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn etuuden samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset.

Tuomioistuimen mukaan asetuksen 1408/71 1 artiklan u kohdan i alakohdan mukaan perhe-etuuksilla tarkoitetaan kaikkia luontois- ja rahaetuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia. Sillä tarkoitetaan erityisesti julkisista varoista annettua avustusta perheen menoihin lasten huollosta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi. Pääasiassa kyseessä olevalla ennakkolla tuetaan välittömästi perheen taloutta rahallisella avustuksella, joka parantaa perheen elintasoja. Ilman tällaista ennakkoa lapsia huoltavan vanhemman olisi käytettävä henkilökohtaisia tulojaan korvatakseen vahingon, joka aiheutuu siitä, että toinen vanhemmista laiminlyö elatusavun maksamisen, sekä suorittaakseen kulut pakkotäytäntöönpanosta viimeksi mainittua vastaan. Ennakkoon perustuvaa avustusta ei pidetä väliaikaisena, koska avustuksen saajan kannalta hänelle on myönnetty elatusapu lopullisena. Elatusapuennakolla ei pyritä pelkästään nopeuttamaan elatusvelvollisuuden täytäntöönpanomenettelyä, vaan sillä yritetään myös helpottaa lasten huollosta vastaavan vanhemman taloudellista taakkaa. Asetuksen 1408/71 4 artiklassa ei kuitenkaan suljeta pois mahdollisuutta, että etuudella voisi olla kaksi tehtävää. Etuuden rahoitustavalla ei ole tuomioistuimen mukaan myöskään merkitystä sen määrittelyssä sosiaaliturvaetuudeksi. Tuomioistuin katsoi, että edellä esitetyn perusteella kyseessä olevan kaltaista elatusapuennakkoa on pidettävä perhe-etuutena.

2.3.3.3 Humer-tuomio

EY-tuomioistuimen tuomio C-255/99 Anna Humer koski sitä, onko Itävallan lainsäädännön mukainen elatusapuennakko asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluva etuus ja onko toisessa jäsenvaltiossa asuvalla lapsella oikeus kyseiseen etuuteen, kun edesmennyt isä on asunut Itävallassa.

Itävallan lainsäädännön mukaan Itävallan kansalaisella tai valtiottomalla, jonka vakinainen asuinpaikka on Itävallassa, on oikeus valtion maksamaan elatusapuennakkoon, kun elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Anna Humer, joka oli alaikäinen Itävallan kansalainen, oli muuttanut äitinsä kanssa Itävallasta Ranskaan vanhempiensa eron jälkeen. Tätä ennen he asuivat Itävallassa, jonne isä jäi asumaan eron jälkeen. Isä oli ollut työssä ja jonkin aikaa ennen kuolemaansa työttömänä. Kansallinen ensimmäisen asteen tuomioistuin hylkäsi lapsen hakemuksen elatusapuennakosta, koska lapsen asuinpaikka oli Ranska. Valitustuomioistuin myönsi hakijalle kuukausittain ennakon, koska katsoi päätöksen olevan EY 12 ja 43 artiklan vastainen. Tästä ratkaisusta valitettiin ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

Ennakkoratkaisupyyntö koski sitä, onko Itävallan lainsäädännön mukainen elatusapuennakko katsottava asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaiseksi perhe-etuudeksi. Lisäksi EY-tuomioistuimelta kysyttiin, onko alaikäisellä lapsella oikeus hakea ennakkoa asetuksen 1408/71 mukaisesti.

Ensinnäkin tuomioistuin totesi olevan selvää, että elatusapuennakko on sosiaaliturvaetus. Etuus täyttää vakiintuneen käsityksen mukaiset edellytykset sosiaaliturvaetudesta: etuus myönnetään laissa määritellyissä tilanteissa ilman tapauskohtaista arviointia tai yksilöllistä tarveharkintaa.

Lisäksi tuomioistuin tutki, liittyykö etuus asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa lueteltuun riskiin (perhe-etuus). Tuomioistuin viittasi aiempaan tuomioon C-85/99 Offermanns, jonka mukaan asetuksen 1 artiklan u kohdan i alakohdan perhe-etuutta koskevaa määritelmää ”tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti julkisista varoista annettua avustusta perheen menoihin lasten huollosta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi. Perhe-etuuden tarkoituksena on tuomioistuimen mukaan auttaa perhekustannusten rasittamaa työntekijää siten, että yhteiskunta osallistuu näihin kustannuksiin.

Etouden luonteen selvittämiseksi tuomioistuin on useasti todennut olevan oleellista selvittää etouden tarkoitusta ja myöntämisedellytyksiä. Etouden luonnehdinta kansallisessa oikeudessa ei ole ratkaiseva arvioitaessa, kuuluuko se asetuksen 1408/71 soveltamisalaan vai ei. Tuomioistuin totesi, että elatusapuennakon tarkoitus on perhe-etuuden tarkoituksen kanssa samankaltainen: alaikäisten lasten elatus turvataan valtion toimin, kun toinen vanhemmista jää yksin vastaamaan lasten huollosta. Tuomioistuin on myös aiemmin todennut asiassa C-78/91 Hughes, että perhe-etuuksilla voi olla useampi kuin yksi tarkoitus. Riittää, että yksi etouden tarkoituksista on perhekustannusten korvaaminen.

Näin ollen tuomioistuin katsoi, että elatusapuennakko on etuus, joka liittyy asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaiseen riskiin eli se on perhe-etuus.

Asetuksen 1408/71 73 artiklan mukaan työntekijällä, johon sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, on oikeus toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta perhe-etuuksiin

ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, niin kuin perheenjäsenet asuisivat kyseisessä maassa. Sama oikeus on 74 artiklan mukaan työttömällä, joka oli aiemmin työntekijä ja saa työttömyysetuuksia jostakin jäsenvaltiosta.

Tuomioistuin katsoi sekä Offermanns- että Humer-tuomiossa, että lapsella on itsenäinen oikeus asetuksen 1408/71 perusteella perhe-etuuteen siitä huolimatta, että työntekijä ei ole käyttänyt liikkumisoikeutta, jos lapsi asuu toisessa maassa ja asetuksen 73 ja 74 artiklan edellytykset etuuden hakemisesta muuten täyttyvät. Perhe-etuuksien kyseessä ollessa ei ole merkityksellistä, onko etuuden saajana lapsi itse vai vanhempi, joka on asetuksen 1408/71 mukainen työntekijä.

Tuomiot eroavat toisistaan sikäli, että Offermanns-tuomiossa hakijat ovat Saksan kansalaisia ja asuvat Itävallassa, kun taas Anna Humer asuu Ranskassa mutta on Itävallan kansalainen. Offermanns-tuomiossa etuuden katsominen perhe-etuudeksi aiheuttaa sen, että etuus on maksettava yhteisön alueella asuvalle asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvalle henkilölle yhdenvertaisen kohtelun mukaisesti samoin edellytyksin kuin tämän maan kansalaisille. Humer-tuomiossa taas kansalaisuuden tutkimisella ei ollut merkitystä, vaan sillä, että toisessa jäsenmaassa asuva lapsi voi vedota asetuksen säännöksiin koskien perhe-etuuden maksamista, jos toinen vanhemmista työskentelee tai on työtön ja saa työttömyysetuuksia maksavasta jäsenvaltiosta.

2.4 Perhe-etuuksien yhteensovittaminen

2.4.1 Yleistä

Asetuksen 1408/71 perhe-etuusmääräysten tavoitteena on, että perhe ei menetä jäsenvaltiossa ansaitsemaansa korkeampaa etuutta siitä syystä, että joku perheenjäsenistä on liikkunut maasta toiseen. Toisaalta pyritään estämään se, että perhe saisi päällekkäisiä etuuksia eri maista. Etuuden kustannuksista vastaavien valtioiden ensisijaisuussäännökset säätelevät sitä, mikä valtio, ja kuinka suurelta osalta, on vastuussa etuuksien kustannuksista.

Perhe-etuuksia maksetaan toisissa jäsenmaissa asuvista lapsista huoltajien työskentelyn ja työttömyyden perusteella. Eläkkeensaajan lapsesta maksettavat etuudet sekä oikeus orvon-etuuksiin määräytyvät omien sääntöjen mukaan. Useampi valtio voi olla samanaikaisesti maksuvastuussa perhe-etuudesta. Asetuksen 1408/71 III osaston 7 luvussa on määräyksiä kausien yhteen laskemisesta, työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sekä työttömien henkilöiden, joiden perheenjäsenet asuvat toisen jäsenvaltion alueella, oikeudesta perhe-etuuksiin työskentelymaasta.

Asetuksen 76 artikla määrittelee ensisijaisuussäännöt tilanteessa, jossa toimivaltaisen lainsäädännön ja perheenjäsenien asuinvaltion lainsäädännön mukainen oikeus perhe-etuuteen on päällekkäinen. Yksi valtio on aina ensisijaisesti vastuussa perhe-etuudesta, eli sen on maksettava lainsäädäntönsä mukaiset perhe-etuudet kokonaisuudessaan. Toissijaisesti vastuussa oleva valtio ja jopa kolmantena vastuussa oleva valtio ovat maksuvastuussa ainoastaan, jos niiden lainsäädännön mukaiset etuudet ovat määrältään suuremmat kuin ensisijaisesti maksuvastuussa olevan valtion. Tällöin niiden maksuvastuu rajoittuu ensisijaisen valtion etuuden ja toissijaisen valtion etuuksien erotuksen määrään. Kolmantena vastuussa olevan valtion on maksettava lainsäädäntönsä mukaisia etuuksia ainoastaan, jos sekä ensisijaisen että toissijai-

sen valtion etuudet ovat pienempiä kuin kolmantena vastuussa olevan valtion. Ensisijaisuussäännöksiä täydennetään asetuksen 574/72 määräyksillä niitä tilanteita varten, joissa samasta lapsesta on oikeus kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaiseen perhe-etuuteen.

Perhe-etuuksien yhteensovittamisessa ongelmallista on se, että jäsenvaltioiden perhe-etuusjärjestelmät poikkeavat toisistaan huomattavasti.

2.4.2 Ensisijaisen maksajan määrittely

Perhe-etuuksien maksusääntöihin vaikuttavat vanhemman (tai muun lapsesta tosiasiallisesti huolta pitävän henkilön, jolla on oikeus perhe-etuuksiin tai jolle ne maksetaan) työskentely tai vastaavasti työttömyys ja lapsen asuinvaltio.

2.4.2.1 Vanhemmilla tai muilla huoltajilla yksi työskentelyvaltio

- a) Jos lapsen asuinvaltiossa ei ole syntynyt kansallisen lainsäädännön mukaan oikeutta perhe-etuuksiin, maksetaan etuudet työskentelyvaltiosta 73 ja 74 artiklan mukaan.
- b) Jos lapsen asuinvaltiossa syntyy kansallisen lainsäädännön mukaan oikeus etuuksiin lapsen asumisen perusteella, maksetaan perhe-etuudet asetuksen 574/72 10 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ensisijaisesti työskentelyvaltiosta. Lapsen asuinvaltio on toissijaisesti vastuussa perhe-etuudesta.

2.4.2.2 Vanhemmilla tai muilla huoltajilla kaksi työskentelyvaltiota

Asetuksen 1408/71 73 artiklan ja 74 artiklan mukaan syntyvä oikeus voi olla päällekkäinen

- a) kansallisen lainsäädännön mukaan asumisen perusteella syntyvän perhe-etuusosoikeuden kanssa; tai
- b) kansallisen lainsäädännön mukaan asumisen perusteella työskentelystä riippumatta syntyvän oikeuden kanssa; tai
- c) asetuksen 1408/71 73 tai 74 artiklan mukaan syntyneen oikeuden kanssa.

Kun vanhemmilla tai muilla huoltajilla on kaksi työskentelyvaltiota, *lapsen asuminen* määrää ensisijaisen maksajavaltion. Edellä mainituissa tilanteissa perhe-etuudet maksetaan seuraavasti:

- a) Ensisijaisesti lapsen asuinvaltiosta 76 artiklan mukaan.
- b) Jos lapsi asuu valtiossa, jossa oikeus perhe-etuuteen on saavutettu asumisen perusteella, maksetaan perhe-etuus asetuksen 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohdan mukaan ensisijaisesti lapsen asuinvaltiosta.
- c) Lapsi ei tällöin asu kummassakaan valtiossa vaan kolmannessa valtiossa. Kaksi työskentelyvaltiota maksavat asetuksen 574/72 10 artiklan 3 kohdan mukaan puoliksi. Lapsen asuinvaltio voi olla kolmantena maksuvastuussa, jos sen lainsäädännön mukaan oikeus perhe-etuuteen saavutetaan asumisen perusteella.

2.4.2.3 Esimerkkejä ensisijaisuussäntöjen soveltamisesta

Esimerkki 1. Isä työskentelee ja asuu Suomessa, äiti ja lapsi asuvat muussa EU-maassa, jossa heillä on oikeus saada asumisen perusteella perhe-etuuksia. Äiti ei ole työssä. Suomi on perhe-etuuksien ensisijainen maksaja ja muu EU-maa maksaa mahdollisen ylimenevän osan.

Esimerkki 2. Yllä olevan esimerkkiperheen vanhemmat eroavat ja isä jatkaa työskentelyä ja asumista Suomessa ja äiti ja lapsi asuvat muussa EU-maassa. Äiti ei ole työssä. Suomi ei ole enää isän työskentelyn perusteella velvollinen maksamaan lasten kotihoidon tukea tai lapsilisää, koska isää ei enää pidetä Suomen lainsäädännön mukaan lapsen perheenjäsenenä. Isän ollessa elatusvelvollinen, Suomi on ensisijainen elatustuen maksaja.

Esimerkki 3. Vanhemmat ovat naimisissa ja isä työskentelee ja asuu Suomessa, mutta äiti asuu lapsen kanssa muussa EU-maassa ja työskentelee siellä. Muu EU-maa on perhe-etuuksien ensisijainen maksaja äidin työskentelyn ja lapsen asumisen perusteella. Suomi maksaa isän työskentelyn perusteella mahdollisen ylimenevän osan.

Joissain jäsenvaltioissa perhe-etuudet ovat tulosidonnaisia etuuksia. Jos ensisijaisen maksajavaltion etuuksia ei tästä syystä jää maksettavaksi, maksaa toissijainen valtio oman lainsäädäntönsä mukaiset etuudet täysimääräisenä.

Esimerkki 4. Vanhemmat ovat eronneet ja isä asuu ja työskentelee Suomessa ja äiti asuu lapsen kanssa muussa EU-maassa. Äiti ei käy töissä. Jos lapsen asuinmaan kansallisen lainsäädännön perusteella oikeus etuuteen syntyy asumisen perusteella, on lapsen asuinmaa ensisijainen maksaja.

Jos muu EU-maa ei tässä tapauksessa kansallisen lainsäädäntönsä perusteella maksaisi etuutta, se ei olisi velvollinen maksamaan etuutta asetuksen 1408/71 säännöstenkään perusteella. Asetuksen tarkoituksena on osoittaa henkilöpiiri, johon kyseessä olevaa lainsäädäntöä sovelletaan, ei muuttua kansallisessa lainsäädännössä asetettuja erityisiä edellytyksiä.

Esimerkki 5. Isä työskentelee Suomessa ja äiti muussa EU-maassa ja lapsi asuu Suomessa isänsä kanssa. Suomi maksaa ensisijaisena perhe-etuudet.

Jos äidin työskentely muussa EU-maassa ei täytä vakuuttamisen kriteereitä, muu EU-maa ei joudu maksamaan mahdollista ylimenevää osaa. Tässä tapauksessa muu EU-maa ei myöskään olisi velvollinen maksamaan etuutta Suomeen, vaikka isä ei työskentelisi täällä.

Esimerkki 6. Jos perhe-etuudet tulisi edellä mainittujen sääntöjen mukaan maksettavaksi työskentelyn ja/tai työttömyysetuuden saannin johdosta kahdesta eri maasta (molemmat huoltajat työskentelevät eri jäsenmaissa) ja molemmilla vanhemmilla on mukanaan lapsia taikka jos lapsi asuu kolmannessa jäsenmaassa, maksaa perhe-etuutensa sen jäsenvaltion toimivaltainen laitos, jonka lainsäädännön mukaiset etuudet ovat suuremmat. Toisen jäsenvaltion toimivaltainen laitos korvaa maksaneelle laitokselle puolet määrästä, kuitenkin enintään sen oman lainsäädännön mukaisen määrän.

Esimerkki 7. Vanhemmat asuvat kahden lapsensa kanssa Ranskassa. Jäsenvaltiossa aiemmin työskennellyt isä saa eläkettä Ranskasta, Espanjasta ja Suomesta. Äiti ei ole työssä. Isällä ei ole oikeutta perhe-etuuksiin Ranskan lainsäädännön mukaan. Isä on kuulunut kauemmin Suomen kuin Espanjan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Suomi maksaa perhe-etuudet.

2.4.3 Perhe-etuuksien yhteensovittaminen ja maksaminen käytännössä

2.4.3.1 Muun maan etuuden selvittäminen

Joidenkin maiden järjestelmäkuvaukset ovat selviä ja yhteensovitettava määrä on selvitettävissä EU:n lapsietuuskuvauksesta. Joidenkin maiden järjestelmäkuvauksien perusteella ei, esimerkiksi lapsi-etuuksien tulosidonnaisuuden vuoksi, voi tietää yhteensovitettavaa määrää. Tällöin asiaa on syytä kysyä perheen Suomessa olevalta huoltajalta ja pyytää nähtäväksi etuutta koskeva päätös.

Toimivaltainen maa kysyy perhe-etuustietoja lomakkeella E 411 perheen asuinmaalta. Asuinmaan on vastattava kyselyyn kolmen kuukauden kuluessa kyselyn vastaanottamisesta. Jos Suomi ei ole toimivaltainen maa, perhe-etuuksien määrää voidaan kysyä tarvittaessa toimivaltaisen maan yhteyselimeltä tai asuinpaikan perhe-etuuslaitokselta lomakkeella E 001.

2.4.3.2 Suomi ensisijaisena maksajana

Ensisijaisuussääntöjen mukaan määräytyvä ensisijainen maksajavaltio maksaa aina oman lainsäädäntönsä mukaiset etuudet täysimääräisinä, ellei esimerkiksi etuuksien tulosidonnaisuudesta muuta seuraa.

Esimerkki 1: Isä on työssä Suomessa ja äiti ja lapset asuvat Saksassa. Äiti ei ole työssä Saksassa. Perhe-etuudet maksaa ensisijaisesti Suomi. Suomi tiedustelee kerran vuodessa lomakkeella E 411 Saksalta äidin työskentelyä ja mahdollisen Saksan perhe-etuuksien määrää. Jos äiti ei ole työssä, perhe-etuudet maksetaan Suomen lainsäädännön mukaisesti täysimääräisinä.

Esimerkki 2: Jos esimerkin 1 vanhemmat eroavat, Suomi ei ole enää ensisijainen kotihoidon tuen ja lapsilisän maksaja isän työskentelyn perusteella, mutta isän ollessa elatusvelvollinen, Suomesta tulee ensisijainen elatustuen maksaja. Elatustuen maksamisesta näissä tilanteissa ei ole vielä käytännön kokemusta lukuun ottamatta kohdassa 2.2.2 kuvattua väliaikaisjärjestelyä elatustuen maksamiseksi ulkomaille.

2.4.3.3 Suomi toissijaisena maksajana

Suomen ollessa perhe-etuuksien toissijainen maksaja, suoritetaan Suomen ja muun maan kaikkien perhe-etuuksien kokonaismäärien vertailu. Jos Suomen etuuksien kokonaismäärä on suurempi, maksetaan Suomesta Suomen perhe-etuuksien ja toisen EU-maan asetuksen 1408/71 piiriin kuuluvien perhe-etuuksien välinen erotusetuus. Etuuteen oikeutetun on haettava etuutta, mutta etuus voidaan ottaa huomioon riippumatta siitä, onko sitä haettu vai ei.

2.4.3.4 Suomesta oikeus lapsilisään ja kotihoidon tukeen; erotusetuuden jakaminen etuuksien kesken

Jos Suomi maksaa toissijaisena maksajana erotusetuutta ja perheellä on Suomesta oikeus sekä lapsilisään että kotihoidon tukeen, erotusetuus jaetaan maksettavaksi lapsilisänä ja kotihoidon tukena samassa suhteessa kuin etuuksien määrät olivat suhteessa Suomen perhe-etuuksien kokonaismäärään ennen erotusetuuden laskemista.

Esimerkki: Suomi on perhe-etuuksien toissijainen maksaja. Muun jäsenvaltion perhe-etuuksien kokonaismäärä on 300 euroa. Suomen perhe-etuuksien kokonaismäärä on 500 euroa, josta lapsilisää on 200 euroa ja kotihoidon tukea 300 euroa. Suomi maksaa erotusetuutta 200 euroa (500 – 300). Tästä maksetaan lapsilisänä 80 euroa (200 : 500) ja kotihoidon tukena 120 euroa (300 : 500).

2.4.3.5 Viitekausi (574/72 10 a artikla, liite 8)

Jos palkattuun työntekijään sovelletaan samana maksukautena kahden jäsenvaltion lainsäädäntöä, vastuu perhe-etuuksien maksamisesta siirtyy tai muuttuu sinä päivänä, jona muutos tapahtuu. Asiaa selvitetään tarvittaessa lomakkeella E 405. Kun jäsenmailla on samat maksukaudet, ne ovat voineet sopia, että vastuu siirtyy tietyn viitekauden vaihteessa. Muiden paitsi Tanskan ja Italian kanssa käytetään yhden kalenterikuukauden viitekautta. Perhe-etuusvastuu siirtyy muiden maiden kesken muutosta seuraavan kalenterikuukauden alusta. Suomen ja Irlannin sekä Suomen ja Kreikan kohdalla ei ole nimenomaista mainintaa viitekaudesta, mutta käytännössä kalenterikuukautta voitaneen käyttää näidenkin maiden kanssa.

2.4.3.6 Perhe-etuuksien regressi EU-maiden kanssa (574/72 111 artikla)

Jos Suomi on maksanut perhe-etuutta ajalta, jolta etuuden maksamisesta on vastuussa muu EU-maa, Kelan toimisto voi periä etuuden (lasten kotihoidon tuen tai lapsilisän) uuden maan toimivaltaiselta perhe-etuuslaitokselta ennen kuin tämä on ehtinyt maksaa omia etuuksiaan. Toimisto tekee etuuksien lakkauttamisesta tai yhteensovituksesta päätöksen ja lähettää kirjeen sille perhe-etuuslaitokselle, jolta toimisto velkoo liikaa maksettua etuutta, taikka yhteyselimelle. Jos muu EU-maa lähettää Suomelle regressin, samalta ajalta maksettava etuus tilitetään vaatimuksen esittäneelle laitokselle.

2.4.3.7 Perhe-etuuksien takaisinperintä (574/72 111 artikla)

Jäsenmaa on velvollinen vähentämään maksamastaan etuuden määrästä toisen jäsenmaan liikaa maksamaa etuutta. Molemmat maat ovat velvollisia takaisinperinnässä soveltamaan omaa lainsäädäntöään. Suomi voi näin ollen periä esimerkiksi omasta lapsilisästään vain muun maan lapsilisää vastaavaa etuutta. Jos Suomessa Kelan toimisto tekee takaisinperintäpäätöksen, niin se lähettää tämän päätöksen EU-maan toimivaltaiselle perhe-etuuslaitokselle tai yhteyselimelle.

2.4.4 Keskeiset perhe-etuuksiin liittyvät E 400 -sarjan lomakkeet

E 401 Perhe-etuuksien myöntämistä varten tarvittava todistus perheenjäsenistä

Lomakkeella todistetaan perheen kokoonpano perheen asuinmaassa. Lomake on tarpeen perhe-etuuksia haettaessa, kun perheen työntekijä-huoltaja työskentelee eri EU-maassa kuin missä perhe asuu. Kelan toimistolla on toimivalta antaa Suomessa perheen kokoonpanoa koskevat tiedot.

E 411 Tiedonantohakemus oikeudesta perhe-etuuksiin perheenjäsenen asuinvaltiossa

Toimivaltainen laitos kysyy lomakkeella perheen asuinmaalta, onko perhettä perheen asuinmaassa hoitava henkilö aloittanut työnteon ja asuinmaan perhe-etuudet perheenjäsenittäin. Lomake lähetetään vastattavaksi joka 12. kuukausi. Asuinmaan on vastattava kolmen kuukauden sisällä kyselyn saatuaan.

2.5 Nykytilan arviointia

2.5.1 Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiset etuudet

2.5.1.1 Kotihoidon tuki

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö lähtee siitä, että kunta maksaa kotihoidon tukea pelkästään kunnassa tosiasiallisesti asuvan lapsen hoidosta. Koska mikään kunta ei ole velvollinen huolehtimaan ulkomailla asuvien lasten tuesta, tämä velvollisuus kuuluu valtiolle, joka vastaa siitä, että Suomessa sovelletaan yhteisöläinsäädäntöä asianmukaisesti. Niille EU/ETA-maiden kansalaisille, jotka tulevat työskentelemään Suomeen ja jotka kuuluvat asetuksen 1612/68 piiriin, työntekijän oleskelukunta maksaa käytännössä jo nykysäädösten perusteella Kelan toimeenpaneman kotihoidon tuen kustannukset tai järjestää tarvittavan päivähoidon.

EY-tuomioistuimen ratkaisun (C-333/00 Maaheimo) jälkeisestä kotihoidon tuen myöntämismenettelystä on sovittu sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan välisissä neuvotteluissa. Myös toiseen jäsenvaltioon maksettavan kotihoidon tuen toimeenpanosta ja toimeenpanosta aiheutuvista kustannuksista vastaa Kela. Valtio vastaa tuen kustannuksista.

Lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että tuen toimeenpanosta ja etuuksien rahoituksesta säädettäisiin edellä mainituissa tilanteissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa. Lakia tulisi täydentää säätämällä sellaisten lasten oikeudesta kotihoidon tukeen, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa tai jotka asuvat tai oleskelevat ulkomailla. Myös viranomaisten tietojensaantia ja luovutusta koskevat säännökset tulee tarkistaa.

EY-tuomioistuimen Maaheimo-tapauksessa ei ole otettu kantaa lastenhoidon tuen kuntalisään, yksityisen hoidon tukeen eikä osittaiseen hoitorahaan. Näiden etuuksien luonne suhteessa asetukseen 1408/71 tulisi arvioida.

2.5.1.2 Yksityisen hoidon tuki

Yksityisen hoidon tuen hoitoraha ja hoitolisä maksetaan hoidon tuottajalle, ei huoltajalle. Yksityisen hoidon tuki voidaan nähdä osaksi palvelujärjestelmää, joka on asetuksen ulkopuolella. Toisaalta se voidaan nähdä myös perheelle maksettavana lapsesta aiheutuvien kustannusten korvauksena, jolloin se kuuluisi asetuksen soveltamisalan piiriin kuten kotihoidon tuki. Tuen hakijalla on oikeus yksityisen hoidon tukeen valitessaan valintaoikeuden piirissä olevan lapsen hoitomuodoksi kunnallisen hoitopaikan sijasta yksityisen päivähoidon. Tuki ei ole harkinnanvarainen.

2.5.1.3 Osittainen hoitoraha

Osittaiseen hoitorahaan on oikeus työ- ja virkasuhteessa olevilla, joiden työaika lapsen hoidon vuoksi on enintään 30 tuntia viikossa. Osittaista hoitorahaa maksetaan lapsen hoidon vuoksi aiheutuvan ansionmenetyksen korvaamiseksi. Osittaisen hoitorahan saamisessa on tiettyjä kappaleessa 2.1.1 kuvattuja lapsen ikään liittyviä rajoituksia. Osittainen hoitoraha voidaan katsoa samalla tavoin työntekijälle maksettavaksi perhekustannuksia alentavaksi korvaukseksi kuin kotihoidon tuki.

2.5.1.4 Kuntalisä

Kuntalisää voidaan maksaa sekä kotihoidon että yksityisen hoidon tukeen. Kuntalisän maksaminen ja sen määrä riippuu kunnan harkinnasta. Kuntalisä voi olla kaikille lastenhoidon tukea kunnassa saaville samansuuruinen tai sen saamiseen ja määrään voivat vaikuttaa muun muassa lasten iät, perheen tulot tai hoitomuodon valinta. Osa kunnista hallinnoi kuntalisän maksamisen itse ja osa kunnista hoitaa kuntalisän toimeenpanon Kelan kautta. Kuntalisä on osa kunnan järjestämisvastuulla olevaa lasten päivähoitojärjestelmää, jonka järjestämistapa on kunnan harkintavallassa. Kuntalisän suuruus ja edellytykset ovat siten kunnan päätettävissä. Näin kuntalisä voidaan nähdä erottamattomana osana julkista palvelujärjestelmää ja siten myös asetuksen 1408/71 sosiaaliturvan käsitteen ulkopuolella olevana etuutena. Yksi kuntalisän keskeisistä ominaisuuksista on harkinnanvaraisuus. Se ei siis ole etuus, johon yksilöllä on laissa säädetty oikeus ilman viranomaisen harkintavaltaa. Näillä perusteilla se näyttäisi jäävän asetuksen perhe-etuuskäsitteen ulkopuolelle, ja se ei olisi mukana kotihoidon tuen hoitorahan ja hoitolisän yhteensovittamisessa ulkomaisen etuuden kanssa.

2.5.2 Elatustuki

Elatustuen myöntämisestä ja maksamisesta huolehtii nykyisen lainsäädännön mukaan lapsen kotikuntalain mukainen kotikunta. Asetuksen 1408/71 mukaan Suomessa asuvalla lapsella saattaisi olla oikeus elatustukeen vanhemman työskentelyn perusteella myös jostakin toisesta maasta. Olisi tarpeen pohtia, miten asetusta 1408/71 sovelletaan näissä tilanteissa. Lisäksi voi olla tarpeen selvittää mahdollisia ongelmia, jotka liittyvät siihen, että kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa voi säilyä pitkäänkin, vaikka lapsi asuu ulkomailla.

Suomeen tulevien työntekijöiden mukana muuttaville lapsille voidaan maksaa jo nykyisellään elatustukea silloin, kun tuen saamisen yleiset edellytykset täyttyvät. Suomi on velvollinen maksamaan elatustukea asetuksen 1612/68 mukaisena sosiaalisena etuutena työntekijän mukana Suomessa oleskelevälle lapselle, vaikka mikään kunta Suomessa ei ole lapsen kotikuntalain mukainen kotikunta. Tällöin lapsen oleskelukunta rahoittaa ja toimeenpanee elatustuen. Käytännössä nämä tapaukset ovat hyvin harvinaisia. Ongelmana kunnan kannalta on se, että kunta ei saa asetuksen 1612/68 mukaisissa tilanteissa maksamastaan elatustuesta valtionosuutta.

Elatustuen maksaminen ulkomailla asuvalle lapselle on tullut käytännössä ajankohtaiseksi kesällä 2003. Tällöin tuli esille ensimmäinen elatustukihakemus, jolla asetuksen 1408/71 perusteella Suomesta elatustukeen oikeutettu henkilö haki elatustukea, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa. Elatustuen maksaminen ulkomaille hoidettiin kyseessä olleessa yksittäistapauksessa väliaikaisjärjestelyllä tekemällä toimeksiantosopimus kunnan kanssa.

Elatustuen rahoituksesta ja toimeenpanosta asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa tulisi säätää laissa. Valtion vastatessa elatustuen rahoituksesta olisi laissa säädettävä myös elatusavun perintään liittyvästä toimeenpanijan ja valtion välisestä rahaliikenteestä. Lisäksi tarvitaan todennäköisesti ohjeistusta asetuksen 1408/71 soveltamisesta käytännössä.

Elatustuen perintä on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti pienissä kunnissa, joissa tapauksia on vähän ja tarvittavaa asiantuntemusta ei näin kartu riittävästi. Asetuksen 1408/71 mukaiset tilanteet ovat myös siinä määrin harvinaisia, että niitä koskevat elatustukitapaukset on asiantuntemuksen varmistamiseksi järkevää keskittää yhteen paikkaan. Myös SOLMU 3 -työryhmä esitti elatustukien myöntämisen ja perinnän keskittämistä asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa. Kansainvälisistä tilanteista aiheutuu mahdollisesti elatusapujen perintää koskevia säädösten tai käytäntöjen muutostarpeita, jotka tulisi arvioida. Lisäksi tulee selvittää eri toimijoiden välillä tapahtuvaa tietojen vaihtoa koskevien säännösten asianmukaisuus.

3 KANSAINVÄLINEN KEHITYS JA ULKOMAIDEN LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Asetuksen 1408/71 uudistaminen

Nykyisin voimassa oleva asetus 1408/71 korvataan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettavalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella. Uudistamistyö on aloitettu Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999. Uusi asetus ja sen toimeenpanoasetus tulevat todennäköisesti voimaan aikaisintaan vuonna 2006. Neuvoston yhteinen kanta asetuksen antamiseksi on vahvistettu 26.1.2004 ja parlamentin odotetaan omalta osaltaan saavan käsittelyn loppuun ennen unionin laajentumista 1.5.2004. Toimeenpanoasetuksesta komissio antaa ehdotuksen syksyllä 2004.

Kesällä 2003 Itävalta, Saksa, Suomi, Ruotsi, Tanska ja Belgia tekivät neuvoston sosiaaliasiain työryhmässä kirjallisen ehdotuksen, jonka mukaan elatustuen kaltaiset etuudet suljettaisiin asetuksen soveltamisen ulkopuolelle. Suomen kohdalla ehdotus merkitsi, että asetusta ei sovellettaisi Suomen lainsäädännön mukaiseen elatustukeen. Neuvosto päätyi siihen, että elatus-tuet suljetaan perhe-etuuden määritelmän ulkopuolelle (1 artiklan z kohta). Asetuksen johdanto-osassa todetaan elatustukien olevan takaisin perittäviä ennakoita, joilla pyritään korvaamaan sitä, että lapsen vanhempi ei täytä perheoikeudesta johtuvaa lakisääteistä elatusvelvollisuuttaan ja että tämän vuoksi niitä ei olisi katsottava yhteiskunnan tukena perheille maksettuiksi suoriksi etuuksiksi. Näiden erityispiirteiden vuoksi yhteensovittamissääntöjä ei olisi sovellettava tällaisiin elatustukiin. Asetuksen liitteessä I on luettelo niistä jäsenmaista ja niiden elatustukea koskevasta lainsäädännöstä, joita ei pidetä perhe-etuutena. Luettelossa on seuraavat jäsenmaat: Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Itävalta, Portugali, Suomi ja Ruotsi.

Elatustuen ulkomaille maksaminen on siten todennäköisesti ajankohtaista ainoastaan uuden asetuksen voimaantuloon saakka.

Lisäksi Suomi teki ehdotuksen Suomen kotihoidontukijärjestelmän erityiskohtelusta. Suomi ehdotti poikkeussääntöä, jonka mukaan Suomen kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki maksettaisiin vain Suomen alueella asuville henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen. Perus-

teena tälle olivat suomalaisen järjestelmän erityispiirteet ja muun muassa se, että kotihoidon tuki on vaihtoehto subjektiivisena oikeutena turvatulle oikeudelle päivähoitopaikkaan. Ehdotukseen tullessa palautteessa todettiin muun muassa, että Maaheimo-tuomio on niin selkeä, että poikkeussäännön voimassa ollessakin tuomioistuin mahdollisessa uudessa tapauksessa katsoisi etuuden jälleen maastavietäväksi etudeksi. Lopputuloksena oli, että kotihoidon tukeen sovelletaan kaikkia asetuksen perhe-etuussäännöksiä ja siis myös maastavientiä koskevia säännöksiä.

3.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja käytäntö

3.2.1 Tietolähteet

Ulkomaiden kotihoidon tukea ja elatustukea vastaavia etuuksia koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöä on selvitetty EU:n komission ylläpitämästä sosiaaliturvaetuksia koskevasta tietokannasta (MISSOC, Viron osalta MISSCEEC, molemmat verkko-osoitteessa http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html). Tietokannasta on ollut saatavilla jäsenvaltioiden ilmoittamat sosiaaliturvaetuksia koskevat tiedot vuodelta 2003. Saksan, Itävallan ja Ruotsin osalta tietoja on saatu myös edustustoille lähetetyn toimenpidepyynnön kautta. Lisäksi Pohjoismaiden tilannetta on selvitetty Kelan ja sen pohjoismaisten yhteyslaitosten perhe-etuustyöryhmän pöytäkirjoista.

3.2.2 Ruotsi

3.2.2.1 Kotihoidon tuki

Ruotsissa ei ole kotihoidon tuen kaltaista etuutta.

3.2.2.2 Elatustuki

Ruotsissa on elatustukea vastaava etuus (*underhållsstöd*), josta säädetään elatustukilaisissa (*Lagen 1996:1030 om underhållsstöd*). Yksinhuoltajilla on oikeus saada kuukausittain elatusapua lapsen toiselta vanhemmalta tai 1 173 Ruotsin kruunun (129 €) suuruinen elatustuki valtiolta.

Ruotsin Riksförsäkringsverket on antamassa asetuksen 1408/71 mukaisia perhe-etuuksia koskevan ohjeistuksen kevään 2004 aikana. Seuraavat tiedot perustuvat pääasiassa vielä luonnosvaiheessa olevaan ohjeistukseen.

Ohjeistuksen johdannossa mainitaan, että henkilöllä, jolla on oikeus etuuksiin asetuksen 1408/71 perusteella jostakin toisesta jäsenvaltiosta, ei ole oikeutta vastaaviin etuuksiin Ruotsin kansallisen lainsäädännön perusteella. Valitusoikeuteen sovelletaan kuitenkin tällöinkin Ruotsin kansallista lainsäädäntöä.

Elatustuen osalta lapsi tulee katsoa työskentelevän tai työttömyysetuutta saavan elatusvelvollisen perheenjäseneksi. Asetukseen 1408/71 perustuen lapsella voi olla oikeus elatustukeen ainoastaan elatusvelvollisen työskentelyvaltiosta, eikä elatustuen osalta sovelleta erotusetuuksia koskevia asetuksen säännöksiä. Lisäksi Ruotsissa työskentelevällä yksinhuoltajalla, joka on adoptoinut lapsen, voi olla asetuksen 1408/71 perusteella oikeus elatustukeen Ruotsista.

Esimerkki 1: Maria ja hänen lapsensa ovat Tanskan kansalaisia ja asuvat Tanskassa. Maria on työssä Tanskassa ja hän on yksin lapsen huoltaja. Lapselle on määrätty 1 000 kruunun elatusapu. Elatusvelvollinen Erik asuu ja työskentelee Ruotsissa. Koska Erik ei ole maksanut elatusapua, hakee Maria elatustukea Ruotsista. Ruotsi maksaa perhe-etuutena elatustukea 1 173 kruunua kuukaudessa aivan kuten jos lapsi ja lapsen huoltaja asuisivat Ruotsissa. Koska Erik asuu ja työskentelee Ruotsissa, on hänellä Ruotsin elatustukilain mukainen takaisinmaksuvelvollisuus.

Esimerkki 2: Erika asuu kahden lapsensa kanssa Espanjassa. Erika on yksin lasten huoltaja. Elatusvelvollinen Petter asuu ja työskentelee Ruotsissa. Kummallekin lapselle on määrätty 500 kruunun elatusapu. Petter ei ole maksanut elatusapua vapaaehtoisesti ja Erika on hakenut saatavan pakkoperintää, mutta ulosotto ei ole onnistunut. Erika hakee elatustukea Ruotsista. Ruotsi maksaa perhe-etuutena täyden elatustuen 1 173 kruunua kuukaudessa lasta kohden. Ruotsin elatustukilain mukaisesti takaisinmaksettavaksi määrätään 800 kruunua kuukaudessa lasta kohden.

Esimerkki 3: Julie asuu lapsensa kanssa Tanskassa ja on työssä siellä. Lapselle on määrätty Tanskan *normalbidrag*:in suuruinen elatusapu. Elatusvelvollinen Nicolai asuu Tanskassa ja työskentelee Ruotsissa. Koska Nicolai ei ole maksanut elatusapua, hakee Julie elatusapua Ruotsista. Ruotsi maksaa perhe-etuutena elatustuen asetuksen 1408/71 ja Ruotsin elatustukilain perusteella. Tuen takaisinmaksuvelvollisuudesta ei voida tehdä päätöstä elatustukilain perusteella, vaan lapsen oikeus siirtyy *Försäkringskassan*:ille, joka vaatii Tanskassa määrättyä elatusapua elatusvelvolliselta.

Elatustuki voidaan maksaa asumisen perusteella Ruotsista, jos elatusvelvollisen työskentelyvaltio ei maksa etuutta. Tällöin edellytyksenä on, että lapsi ja lapsen huoltaja asuvat sosiaalivakuutuslain (*Socialförsäkringslagen*) mukaan Ruotsissa ja elatustukilain edellytykset täyttyvät. Lisäksi vaaditaan, että lapsen huoltaja on hakenut etuutta ensisijaisesti maksuvelvolliselta valtiolta ja tehnyt kaiken voitavan saadakseen elatustuen sieltä. Tällöin Ruotsista voidaan maksaa joko elatustukea tai täydentävää tukea.

Esimerkki 4: Molemmat vanhemmat ovat työssä. Lars asuu lapsen kanssa Ruotsissa. Åsa asuu ja työskentelee Espanjassa. Heillä on lapsen yhteishuoltajuus. Lapselle on määrätty 300 kruunun elatusapu, jonka Åsa maksaa suoraan Larsille. Koska Espanjassa ei ole elatustuen kaltaista etuutta, jota lapsi voisi saada, hakee Lars elatustukea Ruotsista. Lapsi voi saada elatustukea asumisen perusteella elatustukilain mukaisesti. Lapselle maksetaan täydentävää tukea (1 173 kr - 300 kr = 873 kr). Åsa maksaa edelleen elatusavun suoraan Larsille.

Jotta elatustukea voitaisiin maksaa Ruotsista asumisen perusteella, tulee tukea hakevan vanhemman myötävaikuttaa elatusapua koskevan täytäntöönpanokelpoisen päätöksen tai sopimuksen tekemiseen. Elatustuen hakemista varten on täytettävä erityinen lomake. Lomakkeen lisäksi selvitetään, miksi elatustukea ei makseta toisesta jäsenvaltiosta ja onko hakija tehnyt kaiken mahdollisen etuuden saamiseksi sieltä. Lisäksi selvitetään, ettei ulkomaanperintöjä hoitava *utlandskontoret* avusta samanaikaisesti hakijaa saamaan elatusapua perittyä.

Jos elatustukihakemus on hylätty, vaikka lapsella olisi EY-tuomioistuimen nykyisen ratkaisukäytännön mukaan oikeus elatustukeen Ruotsista, on tehtävä uusi hakemus. Etuuksien takautuvaan maksamiseen sovelletaan kansallisia säännöksiä, joiden mukaan elatustukea maksetaan takautuvasti ainoastaan yhdeltä hakemusta edeltävältä kuukaudelta.

Ruotsissa asetuksen 1408/71 mukaisissa perhe-etuuksissa toimivaltainen viranomainen on ensisijaisesti henkilön asuinpaikan vakuutuskassa (*försäkringskassa*). Jos henkilö ei asu Ruotsissa, määrätty toimivaltainen vakuutuskassa ensisijaisesti oleskelun ja toissijaisesti työs-kentelyn perusteella. Ulkomailla asuvat perheenjäsenet kuluvat saman vakuutuskassan toimivallan piiriin, johon Ruotsissa vakuutettu perheenjäsen kuuluu.

3.2.3 Tanska

3.2.3.1 Kotihoidon tuki

Tanskan sosiaaliministeriö on ilmoittanut analysoivansa 1.5.2004 mennessä, mitkä Tanskan etuudet ovat perhe-etuuksia. Tanskassa on uusi kotihoidon tuen kaltainen etuus (*tillskud till passning av barn*), joka on todennäköisesti asetuksen 1408/71 mukainen perhe-etuus. Etuus maksetaan yksi vuotta täyttäneille mutta ei vielä kouluikäisille lapsille ja se riippuu siitä, maksaako kunta lapsen päivähoitopaikan.

3.2.3.2 Elatustuki

Tanskassa on elatustukea vastaava etuus (*forskudvis udbetaling af bornebidrag*), joka on suuruudeltaan 4 992 Tanskan kruunua kuudelta kuukaudelta (672 € kuudelta kuukaudelta, 112 €kk).

EY-tuomioistuimen elatustukea koskevien tuomioiden johdosta Tanskan sosiaalihallitus (*Den Sociale Sikringsstyrelse*) on lisännyt toukokuussa 2003 uuden elatustukea koskevan luvun asetuksen 1408/71 mukaisten perhe-etuuksien soveltamista koskevaan ohjeistukseen. Ohjeistuksessa viitataan EY-tuomioistuimen Offermanns-tuomiossa mainitsemaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, jonka mukaan EU/ETA-valtioiden sekä Sveitsin kansalaisilla tulee olla samantyyppiset oikeudet elatustukeen kuin Tanskan omilla kansalaisilla.

Ohjeistuksessa viitataan muussa jäsenmaassa asuvien perheenjäsenen osalta asetuksen 1408/71 artiklaan 73 ja 74. Niiden mukaisesti todetaan, että lapsen kanssa toisessa jäsenmaassa asuvalla vanhemmalla, joka on lapsen huoltaja, on oikeus saada elatustukea Tanskasta, jos elatusvelvollinen vanhempi työskentelee tai on työtön Tanskassa. Lisäksi Tanskan elatustukeen ovat oikeutettuja asetuksen 1408/71 mukaan Tanskan sosiaaliturvan piiriin kuuluvat henkilöt ja heidän lapsensa, vaikka he asuisivatkin muussa jäsenvaltiossa. Esimerkkeinä näistä ryhmistä mainitaan rajatyöntekijät ja lähetetyt työntekijät.

Ulkomailla asuvalle lapselle maksetaan siten elatustukea silloin, kun joko elatustuen saaja eli lapsen kanssa asuva vanhempi tai elatusvelvollinen kuuluu Tanskan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Lisäksi Tanskasta eläkettä saavilla henkilöillä voi olla oikeus elatustukeen Tanskasta asetuksen artiklan 77 mukaan.

Elatustuen maksamisesta ulkomailla asuvalle lapselle huolehtii se kunta, joka on viimeksi ollut kyseessä olevan elatustuen saajan osalta toimivaltainen kunta (*handlekommune*). Jos elatustuen saaja ei ole koskaan asunut Tanskassa, huolehtii maksamisesta elatustuen saajan työnantajan kotikunta tai itsenäisen ammatinharjoittajan toimipaikan sijaintikunta.

Jos elatustuen saajalla ei ole tai ei ole koskaan ollutkaan edellä mainitun kaltaisia liittymiä Tanskaan, huolehtii elatustuen maksamisesta ulkomailla asuvalle lapselle elatusvelvollisen

nykyinen tai viimeisin toimivaltainen kunta tai työnantajan tai itsenäisen ammatinharjoittajan toimipaikan sijaintikunta.

Ulkomaille maksamiseen sovelletaan vastaavia säännöksiä kuin elatustuen maksamiseen Tanskassa.

Ohjeissa selvitetään asetusten 1408/71 ja 574/72 mukaisia ensisijaisuussääntöjä tilanteissa, joissa perheellä on oikeus elatustukeen useasta jäsenvaltiosta. Jos perheellä on oikeus elatustukeen asumisen perusteella samanaikaisesti sekä Tanskasta että toisesta jäsenvaltiosta, elatustukea maksetaan Tanskasta ainoastaan, jos lapset asuvat siellä.

Esimerkki 1: Elatusvelvollinen asuu ja työskentelee Tanskassa. Elatustuen saaja työskentelee ja asuu Ruotsissa lasten kanssa. Lapsilla on oikeus elatustukeen Tanskasta elatusvelvollisen työskentelyn perusteella ja lisäksi Ruotsista elatustuen saajan työskentelyn perusteella. Koska lapset asuvat Ruotsissa, ei Tanskasta makseta etuuksia.

Esimerkki 2: Elatusvelvollinen asuu ja työskentelee Tanskassa. Elatustuen saaja työskentelee Tanskassa ja asuu lasten kanssa Ruotsissa. Työskentelyn perusteella elatustuki maksetaan Tanskasta ja Ruotsi ei maksa etuuksia.

Kun toinen vanhemmista työskentelee, on työskentelyvaltio aina ensisijainen maksaja.

Esimerkki 3: Elatusvelvollinen asuu ja työskentelee Tanskassa. Elatustuen saaja asuu lasten kanssa Ruotsissa. Elatustuen saaja ei ole työssä. Tässä tilanteessa perheellä on oikeus elatustukeen Tanskasta työskentelyn perusteella eikä Ruotsi maksa etuuksia.

Ohjeissa käsitellään myös asetuksen säännösten suhdetta pohjoismaiseen sosiaaliturva- ja sosiaalipalvelusopimukseen. Pohjoismainen sopimus koskee edelleen henkilöitä, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisen piiriin. Näitä ovat muun muassa niin sanotut ei-aktiiviset henkilöt lukuun ottamatta opiskelijoita ja kolmansien maiden kansalaiset. Sopimuksen mukaan etuuksia ei makseta ulkomaille asuville henkilöille.

3.2.4 Norja

3.2.4.1 Kotihoidon tuki

Norjassa 1- ja 2-vuotiaiden lasten vanhemmille maksetaan kuukausittain kotihoidon tukea (*kontantstotte*). Tuen saamisedellytyksenä on se, että sekä lapsi että vanhempi asuvat Norjassa ja lapsi ei ole tai on vain rajoitetusti valtion tukemassa päiväkodissa (*barnehage*). Etuuden taso vaihtelee sen mukaan, montako tuntia lapsi on päiväkodissa. Etuus on enintään 3 657 Norjan kruunua (503 €), jos lapsi ei ole lainkaan päiväkodissa, ja vähintään 732 Norjan kruunua (101 €), kun lapsi on päiväkodissa 25 – 32 tuntia viikossa.

Kotihoidon tuen lisäksi yksinhuoltajilla on mahdollista saada lastenhoitoavustusta (*stonad til barnetilsyn*) sille ajalle, kun heidän on järjestettävä lastenhoito työn tai opiskelun vuoksi. Etuus on enintään 2 671 NOK (368 €) yhdestä lapsesta, 3 485 NOK (480 €) kahdesta lapsesta ja 3 949 NOK (543 €) kolmesta tai useammasta lapsesta. Etuutta voi saada edellä mainitun kotihoidon tuen lisäksi.

Norjan hallitus on päättänyt helmikuussa 2003, että kotihoidon tuki maksetaan ulkomaille asetuksen 1408/71 perusteella. Etuus maksetaan takautuvasti 1.8.1998 lähtien, jos takautuvaa tukea koskeva hakemus jätetään 1.7.2004 mennessä. Sen jälkeen sovelletaan kansallisen lain mukaista kolmen kuukauden takautuvuussäännöstä. Norjan *Rikstrygdeverket* on antanut kotihoidon tuen ulkomaille maksamista koskevat ohjeet.

Ohjeiden mukaan kotihoidon tukea maksetaan toisessa EU/ETA-valtiossa asuvalle lapselle, jos lapsen vanhempi

- työskentelee Norjassa
- työskentelee norjalaisella aluksella
- saa eläkettä Norjasta tai
- kuuluu Norjan sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen, mutta työskentelee ulkomailla.

Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat pääasiassa virkamiehet ja lähetetyt työntekijät. Tällöin työnteko ulkomailla ei yleensä saa ylittää 12 kuukautta.

Ohjeissa kerrotaan, että kotihoidon tuen ulkomaille maksaminen ei koske kaikkia ulkomailla asuvia ja oleskelevia Norjan kansalaisia. Esimerkiksi muissa EU/ETA-maissa oleskelevien norjalaisten opiskelijoiden lapsille ei makseta kotihoidon tukea.

Oikeus kotihoidon tukeen on sidottu myös ulkomailla asuvien lasten osalta siihen, kuinka paljon lapsi on julkisesti tuetussa päivähoitossa. Päivähoitossa olemista kysytään vanhemmilta hakulomakkeessa.

Hakemukset jätetään kotikunnan vakuutustoimistoon (*trygdekontoret*). Pysyvästi ulkomailla asuvat voivat lähettää hakemukset *Folketrygdkontoret*:n ulkomaanasoiden yksikköön.

3.2.4.2 Elatustuki

Norjassa on maksettu elatusavun ennakkoa (*bidragsforskott*) 1 180 Norjan kruunua (162 €) kuukaudessa, jos toinen vanhemmista ei ole maksanut elatusapua. 1.10.2003 lukien elatusavun ennakon myöntämisperusteita on muutettu siten, että etuus on tarveharkintainen ja sen suuruus riippuu muun muassa lasten lukumäärästä ja etuuden nostajan tuloista. Etuuden saamisedytyksenä on lapsen huoltajuus ja se, että nostaja asuu lapsen kanssa.

3.2.5 Saksa

3.2.5.1 Kotihoidon tuki

Saksassa maksetaan kasvatusrahaa (*Erziehungsgeld*) periaatteessa lapsen äidille, mutta mahdollisesti myös isälle, jos he hoitavat ja kasvattavat lapsensa itse. Kasvatusrahaa saava henkilö voi käydä osa-aikatyössä enintään 19 tunnin ajan viikossa. Kasvatusrahan määrä on enintään 600 Saksan markkaa (306,78 €) kuukaudessa tulojen mukaan. Sitä maksetaan enintään 24 kuukauden ajan. Etuuden maksamisesta vastaavat eri laitokset eri osavaltioissa.

3.2.5.2 Elatustuki

Saksan elatusturvalakia vastaavan lain (*Unterhaltsvorschussgesetz*) mukaan alle 12-vuotiaille yhden vanhempansa kanssa Saksassa asuville lapsille maksetaan korkeintaan kuuden vuoden ajan elatusavun ennakkoa, jos lapsen toinen vanhempi ei maksa elatusapua. Siltä osin kun on maksettu elatusavun ennakkoa, siirtyy lapsen elatusapusaatava valtiolle.

Etuus on suuruudeltaan alle kuusivuotiailla lapsilla 122 euroa kuukaudessa ja 6 – 12-vuotiailla lapsilla 164 euroa kuukaudessa niin sanotuissa vanhoissa osavaltioissa ja niin sanotuisissa uusissa osavaltioissa alle kuusivuotiailla lapsilla 106 euroa ja 6 – 12-vuotiailla lapsilla 145 euroa kuukaudessa. Elatusavun ennakoita maksetaan asetuksen 1408/71 perusteella myös ulkomaille, jolloin suorituksen määrä on sama kuin Saksaan maksettaessa. Jos lapsi ei asu Saksassa, katsotaan hänen fiktiivisesti asuvan vanhemman asuin- tai työskentelypaikkakunnalla.

Saksassa on laadittu asetuksen 1408/71 soveltamista elatustukeen koskeva ohjeistus. Ohjeessa selvitetään yksityiskohtaisesti ne henkilöryhmät, joiden ulkomailla asuvalla lapsella voi olla oikeus elatustukeen Saksasta. Näitä ovat:

- Saksassa asuvat työntekijät ja ammatinharjoittajat
- Saksassa työskentelevät rajatyöntekijät, jotka ovat EU-valtioiden kansalaisia
- Saksasta EU/ETA-valtioihin lähetetyt työntekijät
- toisessa EU/ETA-valtiossa asuvat työntekijät, jotka kuuluvat Saksan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin
- Saksassa vakuutetut ammatinharjoittajat
- Saksasta työttömyysetuutta saavat työttömät
- eläkkeensaajat
- Saksasta leskeneläkettä saavat.

Ohjeissa todetaan myös Saksassa asuvilla lapsilla voivan olla oikeus saada elatustukea jostakin toisesta maasta.

Esimerkki 1: Lapsi asuu äitinsä kanssa Saksassa, äiti ei ole työssä. Lapsen isä on työssä Ruotsissa. Lapsella on asetuksen 1408/71 perusteella ensisijaisesti oikeus elatustukeen Ruotsista ja Saksa maksaa etuuksien erotuksen (151 €- 132 €= 19 €).

Esimerkki 2: Lapsi asuu Saksassa äitinsä kanssa. Äiti on Saksassa työssä. Isä työskentelee Ruotsissa. Saksa maksaa 111 euroa ja Ruotsi erotusetuuden 21 euroa.

Kun lapsi asuu ulkomailla, tiedustellaan lapsen asuinmaan asetuksen 1408/71 mukaiselta yhteyselimeltä lapsen asuinmaan etuuksia ja lapsen kanssa asuvan vanhemman tilannetta. Saksassa asuvan lapsen osalta selvitetään ensin lapsen kanssa asuvan vanhemman tilanne. Jos hän ei ole työssä, tiedustellaan elatusvelvollisen vanhemman asuinvaltion yhteyselimeltä elatusvelvollisen tilannetta.

Elatusavun perintään sovelletaan lapsen asuinvaltion säännöksiä.

3.2.6 Ranska

3.2.6.1 Kotihoidon tuki

Ranskan perhe-etuuksiin on oikeus henkilöillä, jotka itse asuvat ja joiden perhe asuu Ranskassa ja joilla on tosiasiallisesti ja pysyvästi huollettavanaan ainakin yksi lapsi. Myös henkilöt, jotka työskentelevät työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina Ranskassa tai saavat siellä työttömyyskorvausta ja joiden puoliso asuu lasten kanssa jossain toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, mutta ei käy töissä, on oikeus perhe-etuuksiin. Jos puoliso sitä vastoin työskentelee kyseisessä jäsenvaltiossa, vakuutetulla on oikeus sen jäsenvaltion perhevustuksiin ja hän saa tarvittaessa lisäksi Ranskan maksamaa lisää.

Hakemus tehdään perheen asuinpaikan perhevustuskassaan.

Lähinnä kotihoidon tuen kaltaista etuutta (*Allocation de garde d'enfant à domicile, AGED*) maksetaan alle kuusivuotiaille lapsille. Etuuden suuruus vaihtelee 1548 ja 516 euron välillä neljännesvuotta kohden (516 – 172 €kk) lapsen iän ja perheen tulojen perusteella.

Lähinnä yksityisen hoidon tuen kaltainen etuus (*Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, AFEAMA*) kattaa alle kuusivuotiaan lapsen hoitajan palkkaamisesta aiheutuvat sosiaalikulut, jos palkka ei ylitä määrättyä ylärajaa. Yksityisen hoidon tukeen maksetaan lisäosaa lapsen iän ja perheen varojen mukaan. Alle kolmevuotiaan lapsen hoidosta maksetaan enintään 204,19 euroa ja vähintään 133,79 euroa. Yli kolmevuotiaan mutta alle kuusivuotiaan lapsen hoidosta maksetaan enintään 102,11 ja vähintään 66,89 euroa.

Lisäksi Ranskassa on vapaasti käännettynä vanhempien kotihoidontukea tarkoittava etuus (*Allocation Parentale d'Education, APE*). Kun AFEAMA ja AGED on tarkoitettu joko kotona lasta hoitavasta hoitajasta tai kodin ulkopuolella tapahtuvasta hoidosta koituviin kuluihin, APE on tarkoitettu vanhemmille, jotka itse hoitavat lasta kotona.

Allocation Parentale d'Education maksetaan perheelle, jossa on vähintään kaksi lasta, joista nuorin on alle kolme vuotta. Tuella korvataan ansiotulojen pienenemistä, joka johtuu työn keskeyttämisestä kokonaan tai osittain vanhemman jäädessä kotiin hoitamaan lapsia. Tuen saaminen edellyttää vähintään kahden vuoden palkallista tai palkatonta työskentelyä niiden viiden vuoden aikana, jotka edeltävät toisen lapsen syntymää, adoptiota tai perheeseen saapumista tai niiden kymmenen vuoden aikana, jotka edeltävät kolmannen lapsen syntymää, adoptiota tai perheeseen saapumista tai tuen hakemista kolmannen lapsen johdosta. Mikäli kummatkin vanhemmat saavat osittaista APE:a, tukien yhteenlaskettu määrä ei saa ylittää täyden tuen määrää. Tukea maksetaan siihen asti, kun lapsi täyttää kolme vuotta.

1.1.2004 astui Ranskassa voimaan uusi laki koskien pienten lasten hoitoetuuksia (*PAJE* eli *Prestation d'accueil du jeune enfant*). Uudistus koskee perheitä, joille syntyy tai joihin adoptoidaan lapsi mainitusta päivämäärästä lukien. Uusi laki yhdistää viisi vanhan lain mukaista pienten lasten hoitoa koskenutta tukea ja avustusta (edellä mainitut AFEAMA, AGED, APE sekä APJE, eli *Allocation pour Jeune Enfant*, joka vastaa lapsilisää ja AAD eli *Allocation d'Adoption*).

Vanhat säädökset ovat voimassa yhtä aikaa uuden lain kanssa ensimmäiset kolme vuotta niiden perheiden osalta, joille ei synny tai joihin ei adoptoida uutta lasta tammikuun 2004 alusta lukien.

Uudistuksen myötä pienten lasten hoitotuki koostuu jatkossa kahdesta osasta:

Aikaisemman lapsilisää vastaavan etuuden (*Allocation pour Jeune Enfant*) korvaa niin sanottu perustuki (*Allocation de Base*). Perustuki koostuu kahdesta osasta: syntymävastuksesta (*Prime à la Naissance*), joka on 800 euron kertamaksu syntyvää lasta kohti ja joka maksetaan äidin seitsemännellä raskauskuukaudella sekä kuukausittaisesta korvauksesta (*Allocation mensuelle*), joka on lapsen kolmanteen ikävuoteen asti maksettava kuukausittainen tuki. Lasten lukumäärä ei vaikuta tuen määrään, joka on aina 160 euroa perhettä kohti. Laki määrää myös enimmäistulorajat, jotka ylittävillä perheillä ei ole oikeutta perustukeen.

Aikaisemmat kotihoidontuet korvaa niin sanottu vapaan valinnan lisä (*Complément de libre choix*). Vapaan valinnan lisän tarkoitus on antaa vanhemmille vapaus valita jatkavatko he työssäkäyntiä vai vähentävätkö tai lopettavatko/keskeyttävätkö työssäkäynnin lapsen ensimmäisten ikävuosien ajaksi. Lisää maksetaan alle 6-vuotiaiden lasten hoidosta ja sen määrä on sidottu tiettyihin tulorajoihin. Laissa on määrätty kahdesta vapaan valinnan lisästä.

Hoitotapalisä (*Complément de libre choix du mode de garde*) on tarkoitettu perheille, joissa toinen tai molemmat vanhemmista jatkavat työssäkäyntiä. Tuen saaminen on sidottu lastenhoitajan, perhepäivähoitajan tai vastaavan palkkaamiseen. Tuki käsittää hoitajasta maksettavien sosiaalimaksujen korvaamisen (50 % – 100 %) sekä perheelle suoraan maksettavan avustuksen. Tämä jälkimmäinen on perhekohtainen, mikäli lapsia hoidetaan kotona. Jos lapsia hoidetaan kodin ulkopuolella, maksetaan lisää lapsikohtaisesti. Lapsen täyttäessä kolme vuotta hoitotapalisä puolittuu.

Työnkeskeytyslisää (*Complément de libre choix d'activité*) maksetaan perheille, joissa ainakin toinen vanhemmista lopettaa työnteon joko kokonaan tai osittain jäädäkseen kotiin hoitamaan lapsia siihen asti, kunnes nuorin lapsista täyttää kolme vuotta. Lisän saamiseksi tuen hakijan on osoitettava työskennelleensä kahden vuoden ajan tukea edeltävän kahden vuoden aikana jos perheessä on yksi lapsi, neljän vuoden aikana jos perheessä on kaksi lasta tai viiden vuoden aikana, jos perheessä on vähintään kolme lasta.

Mikäli työnteko lopetetaan osittain, työnkeskeytyslisää voidaan maksaa yhdessä hoitotapalisän kanssa.

Edellä mainittujen etuuksien lisäksi Ranska ilmoittaa perhe-etuudeksi lähinnä Suomen erityishoitorahan tyyppisen etuuden (*Allocation de Présence Parentale, APP*). Etuus on tarkoitettu 0 – 20-vuotiaiden vakavasti sairaiden lasten vanhemmille, jotta nämä voivat keskeyttää työnteon tai vähentää sitä lapsen hoidon vuoksi. Etuutta maksetaan, mikäli lapsen terveydentila edellyttää jatkuvaa hoitoa vähintään neljän kuukauden ajan. Tuki myönnetään neljäksi kuukaudeksi ja se voidaan uusida kaksi kertaa. Tukea maksetaan siten yhteensä kaksitoista kuukautta.

3.2.6.2 Elatustuki

Ranskassa on elatusavun ennakon tyyppinen etuus (*Allocation de soutien familial, ASF*), joka on suuruudeltaan 79,17 euroa kuukaudessa. Tukea maksetaan lapselle, jonka toinen tai molemmat vanhemmista eivät voi vastata lapsen elatuksesta tai ovat laiminlyöneet tuomioistuinten määräämän elatusavun suorittamisen. Etuutta maksetaan tietyin edellytyksin myös toisessa jäsenvaltiossa oleskelevasta lapsesta. Tällöin edellytetään, että lapsen ja Ranskassa työskentelevän henkilön välillä on juridinen yhteys ja että perheenjäsenen, siten kuin se on määri-

telty asetuksen 1408/71 1 artiklan f kohdassa, elatusvelvollisuus on vahvistettu tuomioistuimen päätöksellä tai muulla oikeudellisesti pätevällä tavalla. Etuuden maksaa perheavustuskassa (*Caisse d'allocations familiales*), joka voi periä maksetun etuuden takaisin elatusvelvolliselta.

3.2.7 Itävalta

3.2.7.1 Kotihoidon tuki

Itävallassa on lasten kotihoidon tukea vastaava etuus (*Kinderbetreuungsgeld*), jota maksetaan tiettyjen tulorajojen mukaan alle 3-vuotiasta lasta kotona hoitavalle vanhemmalle.

Kotihoidon tuki maksetaan asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa ulkomaille, jolloin etuuden määrä on sama kuin kotimaahan maksettaessa. Itävallan sosiaaliministeriö on antanut ohjeet asetuksen 1408/71 soveltamisesta kotihoidon tukeen. Ohjeet sisältävät muun muassa yksityiskohtaisen tarkistuslistan seikoista, joista voidaan päätellä, onko kyseessä asetuksen 1408/71 piiriin kuuluva tapaus.

Itävallan sosiaaliministeriö hallinnoi lasten kotihoidon tukeen liittyviä sisältökysymyksiä. Suomen kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoja vastaavat sairaskassat hoitavat etuuksien maksamisen. Kotihoidon tukeen tarvittavat varat saadaan niin sanotusta perhekustannusten tasausrahostosta (*Familienlastenausgleichsfond*), jota työnantajat ja osavaltiot rahoittavat paikallisina maksuina.

3.2.7.2 Elatustuki

Itävallassa elatustukea vastaava etuus on elatusavun ennakko (*Unterhaltsvorschuss*). Sitä maksetaan Itävallan kansalaisille sekä kansalaisuudettomille alle 18-vuotiaille lapsille, jotka asuvat Itävallassa. Etuus maksetaan, jos on olemassa täytöntöönpanokelpoinen elatusapupäätös ja elatusapua ei ole maksettu viimeisen kuuden kuukauden aikana.

Elatustuki maksetaan asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa ulkomaille saman suuruisena kuin Itävaltaankin. Elatustuen maksaminen ulkomaille on hyvin harvinaista. Tukea on maksettu yksittäistapauksissa lähinnä Saksaan.

Elatustukiasioita hoitavat Itävallan oikeusministeriö, osavaltioiden sosiaaliviranomaiset (*Jugendwohlfahrtsträger*) ja käräjäoikeudet. Elatustuki on niin sanottu valtiollinen etuus, joka rahoitetaan oikeusministeriön varoista. Itävallan oikeusministeriö ei ole ryhtynyt EY-tuomioistuimen ratkaisujen johdosta lainsäädäntötoimenpiteisiin, sillä asetus 1408/71 on suoraan sovellettavaa oikeutta. Elatustuen soveltamisesta ei ole annettu ohjeistusta, mutta ohjeiden laatimista harkitaan.

3.2.8 Viro

3.2.8.1 Kotihoidon tuki

Viro maksaa perhe-etuuksia pysyville asukkailleen ja ulkomaalaisille, joilla on määräaikainen oleskelulupa Viroon. Virossa on 10 erilaista perhe-etuutta.

Lastenhoidon tukea maksetaan kuukausittain. Etuutta maksetaan yhdelle vanhemmalle, joka kasvattaa alle 3-vuotiasta lasta tai muulle henkilölle, joka käyttää hoitovapaata vanhemman sijasta. Etuuden määrä on puolet lastenhoidon tuen perusmäärästä, jokaista alle 3-vuotiasta lasta kohden. Vuonna 2004 lastenhoidon tuen perusmäärä on 1 200 kruunua, joten yhtä lasta kohti kotihoidon tukea maksetaan 600 kruunua. Jos perheessä on yhden alle 3-vuotiaan lapsen lisäksi 3 – 8-vuotiaita lapsia, lastenhoidon tukea maksetaan yhdelle vanhemmalle neljäsosa lastenhoidon tuen perusmäärästä jokaista 3 – 8-vuotiasta lasta kohden eli vuonna 2004 lastenhoidon tuen määrä on 300 kruunua. Jos perheessä on kolme lasta tai enemmän ja vähintään kolme lapsista on vähintään kolmen vuoden ikäisiä ja perhe saa lapsilisää, tällöin toiselle vanhemmista maksetaan neljäsosa lastenhoidon tuen perusmäärästä (300 kruunua) jokaista 3 – 8-vuotiasta lasta kohden. Lastenhoidon tukea saavalla henkilöllä on lisäksi oikeus saada korotusta lastenhoidon tukeen 100 kruunua kuukaudessa jokaisesta alle 1-vuotiaasta lapsesta.

3.2.8.2 Elatustuki

Virossa ei ole elatustuen kaltaista etuutta.

4 ARVIOITA ULKOMAILLE MAKSETTAVIEN ETUUKSIEN MÄÄRÄSTÄ JA KUSTANNUSVAIKUTUKSISTA

Vuonna 2003 kotihoidon tukea on maksettu kuukaudessa noin sadalle ulkomaille asuvalle perheelle ja yhteensä noin 170 lapselle. Tukea on maksettu vuoden 2003 aikana yhteensä 758 781 euroa. Kela alkoi maksaa kotihoidon tukea ulkomaille vuoden 2003 alusta alkaen ja tukea maksettiin erityisesti vuoden 2003 alussa monissa tapauksissa takautuvalta ajalta, mikä korotti vuoden aikana maksetun tuen kokonaissummaa.

Valtion vuoden 2004 talousarviossa on varauduttu maksamaan kotihoidon tukea ulkomaille kuukausittain noin 350 perheelle. Maksamiseen on varattu 1 500 000 euroa sosiaali- ja terveysministeriön momentille 33.15.53 Eräät valtion korvattavat perhe-etuudet.

Elatustuen ulkomaille maksamista koskevia hakemuksia on tietävästi tullut esille vain yksi vuoden 2003 aikana. Hakemus koski kolmea lasta ja sen kustannusvaikutukset ovat olleet vuoden 2003 aikana yhteensä noin 2 400 euroa. Vuoden 2003 valtion tulo- ja menoarviossa ei oltu vielä otettu huomioon kyseessä olevia menoja, mutta ne on sisällytetty syksyn lisätalousarvioon sosiaali- ja terveysministeriön momentille 33.15.53 Eräät valtion korvattavat perhe-etuudet. Vuoden 2004 talousarvion perustelujen mukaan mainitulla momentilla olevia varoja voidaan käyttää elatustuen maksamiseen ulkomaille niissä tapauksissa, joissa ulkomaille oleskelevilla lapsilla on syntynyt oikeus elatustukeen EY-tuomioistuimen päätösten johdosta. Ela-

tustuen osalta arvioidaan olevan kyse yksittäistapauksista. Lisäksi määrärahaa saa käyttää elatustuen maksamisesta aiheutuvien hallintomenojen korvaamiseen.

Ulkomailla asuvien asetuksen 1408/71 perusteella Suomen elatustukeen oikeutettujen lasten määrä lisääntyy todennäköisesti hieman Viron liittyessä Euroopan unioniin 1.5.2004. EU:n laajenemisen vaikutuksia elatustukitapausten määrään lieventää eduskunnan käsittelyssä oleva niin sanottu siirtymäaikalaki, joka asettaisi rajoituksia uusien jäsenvaltioiden kansalaisten oikeudelle työskennellä Suomessa.

Niiden Suomessa asuvien lasten lukumäärää, jotka olisivat asetuksen 1408/71 mukaan oikeutettuja elatustukeen ensisijaisesti ulkomailta, on vaikea arvioida. Vuonna 2002 Suomessa maksettiin elatustukea 106 858 lapselle. Elatusvelvollisia, joilla oli suoritettavana erääntyvää elatusapua, oli vuonna 2002 yhteensä 61 588. Ulkomailla asuvista elatusvelvollisista ei ole saatavissa tilastotietoja. Helsingin kaupungin keräämien koko maan elatusavun ulkomaanperintää koskevien tietojen perusteella ulkomailla asuvia elatusvelvollisia voi karkeasti arvioida olevan noin 3 000 – 4 000. Ensisijaisesti maksuvelvollisen valtion määräytymiseen vaikuttaa olennaisesti sekä elatusvelvollisen että Suomessa lapsen kanssa asuvan vanhemman mahdollinen työskentely. Ulkomaanperintätapausten perusteella arvioiden esimerkiksi Helsingissä ulkomailta elatustukeen oikeutettujen lasten määrän arvioidaan olevan noin 20 – 30.

5 ETUUKSIEN RAHOITUS- JA TOIMEENPANOVAIHTOEHTOJA

5.1 Lasten kotihoidon tuki

Kela toimeenpanee lasten kotihoidon tuen ulkomaille maksamisen ja vastaa toimeenpanosta aiheutuvista kustannuksista. Valtio rahoittaa tuen. Järjestely on ollut toimiva ja työryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi pohtia muita rahoitus- tai toimeenpanovaihtoehtoja.

5.2 Elatustuki

5.2.1 Ulkomailla asuvat lapset

Työryhmä on pohtinut eri ratkaisuvaihtoehtoja elatustuen toimeenpanemiseksi ja rahoittamiseksi tilanteissa, jossa lapsi oleskelee ulkomailla, eikä hänellä ole kotikuntaa Suomessa, ja Suomi on velvollinen maksamaan elatustuen ulkomaille asetuksen 1408/71 perusteella.

Ulkomailla asuvien lasten ollessa kyseessä elatustuen rahoituksessa nähtiin käytännössä ai-noana vaihtoehtona valtion kustannusvastuu. Myös asumisperusteita sosiaaliturvaa pohtinut SOLMU 3 -työryhmä katsoi, että kunnille tulisi korvata ulkomailla kotipaikan omaavien henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisenä. Vaihtoehtoisina rahoittajina valtion lisäksi tuotiin esille muun muassa lapsen viimeisin kotikunta, elatusvelvollisen työskentelykunta tai sosiaali- ja terveysministeriön kulloisessakin yksittäistapauksessa olosuhteiden perusteella määräämä kunta.

Esitetyt toimeenpanovaihtoehdot jakautuvat sen mukaan, tulisiko elatustuen toimeenpano siirtää muiden perhe-etuuksien toimeenpanosta ja yhteensovittamisesta vastaavan Kelan hoidettavaksi, vai olisiko löydettävissä jokin kunta, jolle voitaisiin säätää velvollisuus vastata elatustuen toimeenpanosta.

Elatustuen siirtämiselle asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa Kelan toimeenpantavaksi esitettiin perusteluksi muun muassa toimeenpanoon velvollisen kunnan määrittämisen vaikeus, perinnän monimutkaisuutta asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa ja Kelan kokemusta kansainvälisistä tehtävistä. Kela toimii asetuksen 1408/71 mukaisena yhteyselimenä ja vastaa muiden perhe-etuuksien yhteensovittamisesta. Koska asetuksen 1408/71 soveltamista elatustukeen koskevien tapausten arvellaan olevan melko harvinaisia, niiden toimeenpanon keskittäminen Kelaan voisi olla käytännössä toimiva ratkaisu. Toisaalta Kelassa ei ole tietojärjestelmää elatustuen toimeenpanemiseksi, mutta kunnista löytyy valmis tietojärjestelmä. Elatustuen toimeenpanon siirto Kelalle ei olisi perusteltua senkään vuoksi, että elatustuki on näillä näkymin poistumassa muutaman vuoden sisällä asetuksen 1408/71 piiristä. Kyse olisi siten todennäköisesti vain väliaikaisesta ratkaisusta, jolloin ei olisi tarkoituksenmukaista panostaa Kelan työntekijöiden kouluttamiseen elatustuen asiantuntijoiksi eikä uuden tietojärjestelmän rakentamiseen Kelaan.

Kuntien tai yksittäisen kunnan toimeenpanovastuuseen perustuvissa vaihtoehdoissa Kela toimisi asetuksen 1408/71:n mukaisena yhteyslaitoksena avustaen kuntia tiedonvälityksessä ja etuuksien yhteensovittamisessa. Ulkomailla asuvan lapsen elatustuen toimeenpanosta voisi vastata esimerkiksi lapsen viimeisin kotikunta Suomessa, elatusvelvollisen nykyinen/viimeisin työskentelykunta tai se kunta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö kussakin kyseessä olevassa tapauksessa määrää olosuhteiden perusteella maksuvelvolliseksi.

Käytännössä toimivimmaksi vaihtoehdoksi todettiin harvalukuisten tapausten toimeenpanon keskittäminen. Tämä toteutuisi niin sanotun yhteistyövaihtoehdon mukaisesti. Siinä keskityttiin yksi kunta huolehtisi elatustuen toimeenpanosta asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa ja Kelan Helsingissä toimiva Ulkomaan yksikkö toimisi kyseisen kunnan työparina avustaen tietojen välityksessä. Toimeenpanon keskittämisellä varmistettaisiin se, että asian käsittelijöiltä löytyy tarvittava asiantuntemus. Lisäksi voitaisiin edelleen hyödyntää kunnan käytössä olevaa elatustuen tietojärjestelmää ja vällyttäisiin uuden tietojärjestelmän rakentamiselta Kelaan muutamien tapausten vuoksi. Yhteistyömallissa valtio korvaisi elatustuen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan toimeenpanosta huolehtivalle kunnalle. Korvaus suoritettaisiin kunnalle niin sanotun täyden korvauksen periaatteella.

Elatustuen toimeenpanon ja etuuksien yhteensovittamisen jakautuessa kahden eri tahon vastuulle on erityisen tärkeää päästä yhteisymmärrykseen yhteistyön toteuttamisesta käytännössä. Vaihtoehtoisia toimijoita sen selvittämiseksi, soveltuuko asetukset 1408/71 kyseessä olevaan yksittäistapaukseen ovat muun muassa etuuden maksava kunta, Kela, sosiaali- ja terveysministeriö tai jokin yhdistelmä edellä mainituista. Niin sanotussa yhteistyömallissa kunta selvittää ensisijaisen maksajan tarvittaessa Kelan avustuksella ja maksaa etuuden tai erotusetuuden sen mukaisesti.

5.2.2 Suomessa asuvat lapset

Työryhmä on pohtinut myös eri rahoitus- ja toimeenpanovaihtoehtoja tilanteissa, joissa lapsi oleskelee Suomessa, mutta hänellä on asetuksen 1408/71 perusteella oikeus elatustukeen jostakin toisesta valtiosta.

Asetus 1408/71 on Suomessa suoraan sovellettavissa olevaa oikeutta. Elatustuen saaja voi siten tälläkin hetkellä hakea asetuksen 1408/71 perusteella elatustukea elatusvelvollisen työskentelymaasta. Toisesta maasta maksettava etuus tulee yhteensovittaa Suomen elatustuen kanssa. Käytännössä yhteensovitus ei tällä hetkellä toimi. Asetusta 1408/71 ei sovelleta, vaan näissäkin tapauksissa elatustuki maksetaan kansallisen lain perusteella täysimääräisenä lapsen kotikunnasta. Elatustuen saajien kannalta nykykäytäntö ei aiheuta menetyksiä. Ainoastaan yksittäisissä tapauksissa, lähinnä Saksassa asuvien elatusvelvollisten ollessa kyseessä, lapsella saattaisi olla asetuksen 1408/71 perusteella oikeus Suomen elatustukea suurempaan ulkomaiseen etuuteen.

Vaihtoehtona nykytilanteelle olisi kuntien ohjeistaminen asetuksen 1408/71 soveltamiseen, jolloin asetuksen 1408/71 perusteella ulkomailta elatustukeen oikeutetulle lapselle ei maksettaisi kotikunnasta elatustukea tai maksettaisiin korkeintaan niin sanottua erotusetuutta.

Todennäköisesti asetuksen 1408/71 soveltaminen toteutuisi yksittäisten kuntien toimeenpanoon verrattuna käytännössä paremmin keskittämällä elatustuen maksaminen ja elatusavun perintä näissä tilanteissa yhteen kuntaan, jolla olisi siihen vaadittava osaaminen.

Elatustuen kustannuksista lapsen asuessa Suomessa vastaa tällä hetkellä lapsen kotikunta. Jos elatustuen toimeenpano asetuksen 1408/71 soveltamistilanteissa keskitettäisiin yhteen kuntaan, periaatteessa kuntien tulisi sopia keskenään kustannusten jaosta esimerkiksi toimeksiantosopimuksin. Lukuisten yksittäisten toimeksiantosopimusten tekeminen kustannuksiltaan varsin pienessä asiassa ei olisi kuitenkaan hallinnollisesti järkevä vaihtoehto.

Hallinnollisesti kevyempi ja käytännössä toimivin vaihtoehto voisi olla asetuksen 1408/71 soveltamistilanteissa toimeenpanon keskittäminen yhteen kuntaan ja kustannusvastuun siirtäminen valtiolle siltä osin, kun jokin muu valtio ei ensisijaisesti vastaa etuuksien maksamisesta. Tällaisella uudistuksella ei olisi juurikaan valtiontaloudellisia vaikutuksia, mutta se saattaisi merkitä periaatteellista muutosta valtion ja kunnan väliseen tehtäväjakoon. Vaikka kyseisten tapausten määrä jäänee vähäiseksi, valtiolle aiheutuvien lisäkustannusten määrästä riippuen lisäkustannukset jouduttaisiin vähentämään sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuudesta. Yksittäisten elatustukitapausten toimeenpanon väliaikainen, ehkä vain kaksi vuotta kestävä siirtäminen kunnasta toiseen ei välttämättä olisi muutenkaan mielekäästä, sillä tapaukset jouduttaisiin lyhyen ajan jälkeen palauttamaan takaisin lapsen kotikunnan hoitettavaksi.

Toimeenpanon keskittämisen sijasta asetuksen 1408/71 soveltamista Suomessa asuvien lasten osalta voitaisiin siten tehostaa laatimalla asetuksen 1408/71 soveltamista koskeva ohjeistus ja tarjoamalla kunnille keskitetysti asetusta koskevaa neuvontaa ja asiantuntija-apua. Neuvonnan antamisesta voitaisiin sopia toimeksiantosopimuksella saman kunnan kanssa, joka huolehtii elatustuen ulkomaille maksamisesta.

6 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

6.1 Kotihoidon tuen toimeenpano ja rahoitus

Työryhmä ehdottaa, että nykyinen käytäntö kotihoidon tuen ulkomaille maksamisen toimeenpanosta ja rahoituksesta kirjataan tarpeellisilta osin lakiin. Kela jatkaa kotihoidon tuen toimeenpanoa myös asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa vastaten toimeenpanokuluista ja valtio rahoittaa tuen.

Työryhmän ehdottamat muutokset lakiin lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta ovat työryhmäraportin liitteenä.

6.2 Elatustuen toimeenpano ja rahoitus

Työryhmän mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että elatustuen toimeenpano asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa, joissa lapsella ei ole kotikuntaa Suomessa, keskitetään yhdelle kunnalle, jonka kanssa sosiaali- ja terveysministeriö tekee toimeksiantosopimuksen niin sanotusti täyden korvauksen periaatteella. Valtio vastaa kokonaisuudessaan ulkomaille maksettujen tukien rahoituksesta ja toimeenpanon kustannuksista. Toimeksiantosopimuksen tehneelle kunnalle korvataan myös kustannukset, jotka aiheutuvat asetuksen soveltamiseen liittyvän asiantuntemuksen ylläpitämisestä ja muiden kuntien neuvonnasta. Kyse on näillä näkymin noin kaksi vuotta kestävästä väliaikaisjärjestelystä uuden asetuksen voimaantuloon asti.

Ulkomailla asuvaa lasta koskeva elatustukihakemus siirretään toimeksiantosopimuksen tehneeseen kuntaan, joka maksaa tuen niin kauan, kuin kyseessä olevalla lapsella on asetuksen 1408/71 mukaan oikeus elatustukeen Suomesta. Sama kunta huolehtii elatustuen perinnästä kunnes perintä on suoritettu loppuun tai kun lapselle mahdollisesti maahanmuuton seurauksena tulee kotikunta Suomessa.

Elatusturvalain toimeenpano sisältää elatusturvalain 1 §:n mukaan kolme asiakokonaisuutta: 1) elatustuen maksaminen, 2) toimenpiteet elatusavun perimiseksi ja 3) toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi ja muuttamiseksi. Työryhmä ehdottaa näistä kahden ensimmäisen keskittämistä toimeksiantosopimuksen tehneeseen kuntaan asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa, joissa lapsella ei ole kotikuntaa Suomessa. Sen sijaan elatusavun vahvistaminen on tarkoitus jättää järjestelyn ulkopuolelle ja soveltaa siihen jatkossakin nykyisiä lapsen elatuksesta annetun lain ja elatusturvalain säännöksiä. Toimeksiantosopimuksen tehnyt kunta voi antaa tarvittaessa virka-apua ja avustaa asianosaisia.

Elatusturvalakiin liittyvinä yksityiskohtina työryhmä on pohtinut elatusvelvollisen vapauttamista korvaamasta kunnan elatustukisaatavaa (elatusurvalaki 20 §). Toimeksiantosopimuksen tehnyt kunta voisi päättää elatusvelvollisen vapauttamisesta korvaamasta elatustukivelkaa myös siltä ajalta, kun tuen kustannuksista on vastannut valtio. Valtio rinnastettaisiin siten kuntaan näissä tapauksissa, joka olisi mahdollisesti tarpeen mainita järjestelyä koskevan lakiehdotuksen perusteluissa.

Sen sijaan Suomessa asuvien, asetuksen 1408/71 perusteella elatustukeen muusta valtiosta oikeutettujen lasten elatustuen toimeenpanon työryhmä ehdottaa jäävän edelleen lapsen koti-

kunnan tehtäväksi. Asetuksen 1408/71 soveltamisesta tulisi laatia ohjeistus, jonka perusteella kotikunta tunnistaa asetuksen mukaiset elatustukitapaukset ja voi tarvittaessa ryhtyä avustamaan elatusavun saajaa etuuden hakemisessa ulkomailta. Kunnille tarjotaan mahdollisuus asiantuntija-avun saamiseen samasta kunnasta, jonka kanssa sosiaali- ja terveysministeriö tekee edellä mainitun asetuksen 1408/71 mukaista elatustuen ulkomaille maksamista koskevan toimeksiantosopimuksen. Toimeksiantosopimuksessa sovitaan myös neuvonnan antamisesta Suomessa asuvien lasten osalta ja valtio sitoutuu korvaamaan tästä aiheutuvat kustannukset.

Lapsen kotikunta voi selvittää tarvittaessa toimeksiantosopimuksen tehneen kunnan ja Kelan avulla ulkomailla asuvan elatusvelvollisen tilanteen. Jos ilmenee, että lapsella olisi oikeus elatustukeen muusta jäsenvaltiosta, avustaa kunta elatustuen hakijaa saamaan elatustukihakemuksen vireille ensisijaisesti maksuvelvollisessa maassa. Lapsen kotikunta voi lakkauttaa elatustuen maksamisen tai maksaa tarvittaessa ainoastaan erotusetuutta kun elatustuki maksetaan asetuksen 1408/71 perusteella toisesta valtiosta. Etuuden maksun siirtyessä maasta toiseen käytetään tarpeen mukaan asetuksen 574/72 111 artiklan takaisinperintäsäännöksiä. Kun etuuden maksaminen on siirretty elatusvelvollisen työskentelyvaltioon, kyseessä oleva valtio perii jatkossa oman lainsäädäntönsä mukaan maksamansa tuen elatusvelvolliselta. Ennen siirtoa maksamatta jääneiden elatusapujen ja Suomesta maksettujen elatustukien eli niin sanotun elatusapurästin perintätoimivalta jää lapsen kotikunnalle.

Toimeksiantosopimuksen tehneellä kunnalla on mahdollisuus saada asiantuntija-apua asetuksen 1408/71 soveltamiskysymyksissä ja ensisijaisen maksajan määrittelyssä Kelan terveys- ja toimeentuloturvaosastolta ja Ulkomaan yksiköstä sekä sosiaali- ja terveysministeriön perhe- ja sosiaaliosastolta ja vakuutusosastolta.

Ehdotettujen lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2005 alkaen. Sitä ennen esille tulevat elatustuen ulkomaille maksamista koskevat hakemukset hoidetaan erillisinä toimeksiantosopimuksina. Ennen uudistuksen voimaantuloa laaditaan selkeä ohjeistus kunnille asetuksen 1408/71 soveltamisesta. Tiedotus uudistuksesta tapahtuu sosiaali- ja terveysministeriön toimesta.

Työryhmän ehdottamat muutokset elatusturvalakiin ovat työryhmäraportin liitteenä.

6.3 Etuuksien yhteensovittaminen

Etuuksien yhteensovittaminen on säännelty yksityiskohtaisesti asetuksessa 1408/71 ja siihen liittyvässä täytäntöönpanoasetuksessa 574/72. Yhteensovittamisesta ei ole siten tarpeen eikä mahdollistakaan säätää ainakaan asetukselta poikkeavasti. Sen sijaan työryhmä ehdottaa elatustuen toimeenpanemiseksi ehdotettuun yhteistyömalliin liittyvää yksityiskohtaista ohjeistusta siitä, miten yhteensovittaminen käytännössä suoritetaan.

Kela on Suomessa asetuksen 1408/71 täytäntöönpanoasetuksen 574/72 mukaisesti perheetuuksien yhteensovittamisesta vastaava yhteyselin. Kela on ohjeistanut asetuksen mukaisen yhteensovittamisen toimeenpanemiensa perheetuuksien eli kotihoidon tuen, lapsilisän ja kansaneläkkeen lapsikorotuksen osalta. Näiden etuuksien yhteensovittamiseen ei liity elatustukeen verrattavia yhteistyö- ynnä muita kysymyksiä. Sen sijaan työryhmän ehdotuksen mukaan elatustukea toimeenpanisi asetuksen 1408/71 mukaisissa tilanteissa yksi kunta, jolloin on ratkaistava Kelan ja kunnan välistä yhteistyötä koskevat kysymykset.

Elatustuen yhteensovittamisen lähtökohtana työryhmä on pitänyt sitä, että Kela vastaa edelleen ainoastaan yhteyslaitoksen tehtävistä ja kunta elatustuen toimeenpanosta. Käytännössä tämä tarkoittaa seuraavaa menettelyä. Kun kyse on ulkomailla asuvasta lapsesta, jolle haetaan elatustukea Suomesta, hakemuksen vastaanottanut kunta siirtää hakemuksen toimeksiantosopimuksen tehneelle kunnalle. Toimeksiantosopimuksen tehnyt kunta tutkii asetuksen 1408/71 soveltamisesta elatustukeen annetun ohjeistuksen ja tarvittaessa Kelan kautta ulkomailta saadun tiedon avulla, onko Suomi ensisijaisesti maksuvelvollinen maa ja huolehtii etuuden toimeenpanosta. Kunta toimittaa tarvittaessa tiedon maksamastaan etuudesta Kelaan. Kela avustaa tarvittaessa perhe-etuuksien yhteensovittamisessa.

Kun kyse on Suomessa asuvasta lapsesta, voi lapsen kotikunta selvittää asetuksen 1408/71 soveltamisohjeiden perusteella, olisiko elatusvelvollisen työskentelyvaltio mahdollisesti velvollinen maksamaan elatustuen. Tarvittaessa kotikunta voi konsultoida toimeksiantosopimuksen tehnyttä kuntaa ja lähettää Kelan kautta kyselyn kyseessä olevaan maahan elatusvelvollisen tilanteen selvittämiseksi. Ensisijaisen maksajan löydyttyä ulkomailta, maksaa kotikunta ainoastaan tarvittaessa erotusetuutta, jonka suuruuden selvittämisessä toimeksiantosopimuksen tehnyt kunta ja Kela avustavat sitä. Lisäksi kotikunta toimittaa tarvittaessa Kelalle etuuksien yhteensovittamisessa tarvittavia tietoja sen niitä pyytäessä.

Eri etuuksien perheenjäsenen määritelmän eroista johtuen muusta EU-maasta maksettavan elatustuen kanssa yhteensovitetään Suomesta käytännössä vain kansaneläkkeen lapsikorotus, joka sekin olisi mahdollista vain hyvin harvoissa tapauksissa. Elatustuessa biologiset vanhemmat ovat miltei aina eronneet, eikä siten yleensä elatusvelvollisella ole oikeutta lapsilisään tai kotihoidon tukeen Suomesta, koska näitä etuuksia koskevan kansallisen lainsäädännön perusteella lapsen kanssa erillään asuvaa vanhempaa ei pidetä perheenjäsenenä.

Etuuksien yhteensovittamista varten Kelalla ja elatustukea toimeenpanevalle kunnalla tulisi olla käytettävissään mahdollisimman ajantasaiset tiedot etuuksien tasosta ja saamisedellytyksistä eri maissa. Tietojen keräämiseksi Kela voisi lähestyä suoraan eri maissa olevia yhteyslaitoksiaan. Ajantasaista tietoa on myös saatavissa ainakin osassa jäsenvaltioita esimerkiksi hallituksen ylläpitämiltä verkkosivuilta. Eri maiden etuuksista kertovat verkkosivujen osoitteet tulisi olla koottuna ja käytettävissä helposti hyväksi yksittäisissä yhteensovitus tapauksissa.

6.4 Tietojen vaihto ja luovutus

Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittänyt SOLMU 3 -työryhmä esitti tietojen saantia ja luovutusta koskevien säännösten pohtimista asetuksen 1408/71 soveltamistilanteiden kannalta. Myös SOLMU 3 -työryhmän raportista annetuissa lausunnoissa ehdotetaan tiedonkulun ja tietojen saannin kehittämistä niiden tilanteiden varalle, joissa kansaneläkelaitos tai kunnat olisivat oikeutettuja laskuttamaan toista jäsenvaltiota täällä annetuista palveluista tilanteissa, joissa työntekijä on työssä toisessa jäsenvaltiossa, mutta perhe asuu Suomessa.

Kansaneläkelain (347/1956) lailla 682/2002 muutetun tietojen saamista koskevan 46 b §:n mukaan:

Kansaneläkelaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada käsiteltävänä olevan eläkkeen tai etuuden ratkaisemista varten välttämättömät tiedot tai sellaiset välttämättömät tiedot, jotka on muuten otettava huomioon tässä laissa taikka Suomea sitovassa

sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa muussa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemiseksi valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä (kohta 1).

Säännöstä koskevissa esitöissä (HE 9/2002, s. 13) mainitaan erityisesti, että tietojen saantioikeus koskee muun muassa asetuksen 1408/71 täytäntöönpanoa varten välttämättömiä tietoja.

Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) on tietojen saamista koskevia säännöksiä. Lain 20 § koskee velvollisuutta antaa sosiaalihuollon viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja:

Valtion ja kunnan viranomaisen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitoa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Kelan ja kunnan välillä on tällä hetkellä käytössä niin sanottu SOKY-kysely, jonka avulla kunnat voivat saada atk-yhteyttä käyttäen tiedot Kelan maksamista etuuksista, myös lapsilisästä ja lasten kotihoidon tuesta. Yhteys perustuu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 21 §:ään ja edellä mainittuun tietojenantovelvollisuutta koskevaan saman lain 20 §:ään. Asiakaslain 21 §:n mukaan tietoja pyytävän on esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti. Kelan ja kunnan välisiin sopimuksiin on kirjattu tietosuojavaltuutetun edellyttämällä tavalla kunnan vakuutus tietojen suojauksen hoitamisesta ja että Kela voi valvoa sitä pistokokein. Tällainen menettely on tietosuojavaltuutetun mielestä riittävä.

Atk-yhteyden rakentaminen toisin päin eli kunnasta Kelaan olisi myös periaatteessa mahdollista edellä mainitun asiakaslain 20 ja 21 §:n sekä kansaneläkelain 46 b §:n ja 46 h §:n 2 momentin perusteella. Lisäksi Kelan etuuslaeissa on säännökset, jotka antavat mahdollisuuden tiedon saamiseen kunnilta. Tällöin Kela voisi atk-yhteyttä käyttäen saada tiedot elatustuista. Atk-yhteyttä koskevaan sopimukseen tulisi ottaa kohta, jossa Kela vakuuttaa huolehtivansa tietojen suojauksesta asianmukaisesti.

Koska elatustuen osalta asetuksen 1408/71 soveltamisessa arvioidaan olevan kyse yksittäisistä tapauksista, atk-yhteyden rakentaminen ei liene käytännössä välttämätöntä, vaan tietojen vaihto voidaan hoitaa esimerkiksi kirjallisina kyselyinä.

6.5 Muita esille nousseita kysymyksiä

6.5.1 Kotikuntalakiin liittyvät epäkohdat ja muutostarpeet

Eryteisesti työryhmän kuulemat elatusavun perinnän asiantuntijat toivat esille kotikuntalakiin liittyvänä epäkohtana sen, että ulkomaille muuttavat henkilöt ja perheet eivät tee muuttoilmoitusta. Tästä johtuen heillä saattaa tosiasiallisesta ulkomailta asumisesta huolimatta säilyä kotikunta Suomessa ja etuuksia maksetaan useita vuosiakin perusteettomasti ulkomaille.

Kotikunta saattaa kotikuntalain mukaan säilyä täysin laillisestikin Suomessa huolimatta useiden vuosien ulkomailta asumisesta. Tällöin voidaan pohtia sitä, onko kohtuullista säilyttää kustannusvastuu henkilön tai perheen etuuksista ja palveluista nimenomaan kotikunnalla. Työryhmä ei ota kuitenkaan kantaa tähän kysymykseen, vaan jättää tämän periaatteellisen kysymyksen pohdittavaksi muussa yhteydessä.

Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen SOLMU 3 -työryhmän raportista antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö katsoo, että ulkomailta oleskelevien oikeus kunnan järjestämiin palveluihin tukee säätää erityislaeissa, eikä kotikuntalaissa. Samassa yhteydessä useat lausunnonantajat toteavat olevan perusteltua perustaa kotikuntalain muutoksia ja sen tulkinnaan liittyviä tarkennuksia selvittävä työryhmä.

6.5.2 Valtionosuusjärjestelmän muutostarpeet

Kunta ei saa asetuksen 1612/68 mukaisissa tilanteissa maksamastaan kotihoidon tuesta eikä elatustuesta valtionosuutta. Työryhmä toteaa, että tämä kuntien rahoitusasemaa koskevan epäkohdan korjaaminen tulee ottaa huomioon valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa.

6.5.3 Elatusturvalainsäädännön muutostarpeet

Työryhmä on todennut erityisesti kuultuaan elatusavun perinnän asiantuntijoita, että ulkomaanperinnän toimeenpano voi aiheuttaa ongelmia erityisesti pienissä kunnissa. Tähän liittyen on ollut esillä ajatus ulkomaanperinnän keskittämisestä yhteen paikkaan, esimerkiksi yhteen kuntaan. Työryhmässä käydyssä keskustelussa on myös nostettu esille ajatus koko elatusavun toimeenpanon siirtämisestä Kelan toimeenpanemaksi.

6.5.4 Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin liittyvät muutostarpeet

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukena voidaan hoitorahan lisäksi maksaa tulosidonaista hoitolisää. (LKYTL 5 – 6 §). Lastenhoidon tukea myönnettäessä päätös tuesta ja siten myös hoitolisän määrästä tehdään usein hyvin pitkäksi ajaksi eteenpäin. Kotihoidon tuki myönnetään lähtökohtaisesti siihen saakka kunnes lapsi täyttää kolme vuotta ja yksityisen hoidon tuki siihen saakka kunnes lapsi aloittaa oppivelvollisena peruskoulun. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 6 §:n 4 momentin mukaan Kelan on tarkistettava hoitolisän määrä, jos hoitolisään vaikuttavat tulot ovat olennaisesti muuttuneet tai jos tarkistamiseen on muutoin aihetta. Tuensaajalla on velvollisuus ilmoittaa tuloissaan tapahtuneista

muutoksista Kelalle (LKYTL 23 §). Laissa ei ole kuitenkaan säädetty Kelalle mahdollisuutta velvoittaa tuensaajaa ilmoittamaan esimerkiksi vuosittain tulonsa, jotta hoitolisän määrä voitaisiin tarkistaa. Tuensaaja ei välttämättä tiedosta tulojensa muuttuneen niin että sillä olisi vaikutusta hoitolisän määrään tai hän jättää tarkoituksella tulojen muutoksen ilmoittamatta. Tämä on johtanut usein liikamaksuun ja tuen takaisinperintään pitkältä ajalta, joka työllistää Kelan toimistoja. Tilanteen korjaamiseksi tulisi laissa säätää hoitolisän vuositarkistuksesta, kuten esimerkiksi asumistukilaissa ja maahanmuuttajien erityistuesta annetussa laissa on säädetty.

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

Voimassa oleva laki

3 §

Hoitomuodon valinta

Tässä laissa tarkoitetun tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n 1 momentin mukaista päivähoitopaikkaa ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa.

Oikeus kotihoidon tukeen on kuitenkin vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa.

Jos lapsi ei osallistu perusopetuslain (628/1998) mukaiseen esiopetukseen, 1 momentissa tarkoitettuna kunnan järjestämän päivähoitopaikan valintana ei pidetä sitä, että lapsi osallistuu yhden toimintavuoden ajan välittömästi ennen oppivelvollisena perusopetukseen siirtymistään kunnan järjestämään osapäivähoitoon.

9 §

Rahoitus

Kunta korvaa tämän lain nojalla maksettusta tuesta kansaneläkelaitokselle aiheutu-

Ehdotus

3 §

Hoitomuodon valinta

Tässä laissa tarkoitetun tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n 1 momentin mukaista päivähoitopaikkaa ja että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa.

Lapsen tosiasialliseen Suomessa asumiseen rinnastetaan tilanteet, joissa lapsi ei oleskele Suomessa, mutta lapsesta on oikeus tässä laissa tarkoitettuun kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 perusteella.

Oikeus kotihoidon tukeen on kuitenkin vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa.

Jos lapsi ei osallistu perusopetuslain (628/1998) mukaiseen esiopetukseen, 1 momentissa tarkoitettuna kunnan järjestämän päivähoitopaikan valintana ei pidetä sitä, että lapsi osallistuu yhden toimintavuoden ajan välittömästi ennen oppivelvollisena perusopetukseen siirtymistään kunnan järjestämään osapäivähoitoon.

9 §

Rahoitus

Kunta korvaa tämän lain nojalla maksettusta tuesta kansaneläkelaitokselle aiheutu-

vat kustannukset.

Kunnan maksettavaksi tuleva kustannusten korvaus määrätään kunakin kuukautena käyttäen perusteena niiden tukeen oikeutettujen vanhempien tai muiden huoltajien oikeuden perusteella maksettavia tukia, joiden kotikuntalaissa (201/94) tarkoitettu kotikunta tämä kunta on kuukauden 1 päivänä. Jos tukeen oikeutettu opiskelun, työn tai vastaavien syiden vuoksi oleskelee muussa kuin kotikunnassaan eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n mukaan sen vuoksi muutu, on hänelle maksettava tuki kuitenkin sen kunnan maksettavaksi tulevan kustannusten korvauksen perusteena, jossa hän oleskelee kuukauden 1 päivänä.

Kustannusten korvauksesta vähennetään asianomaisen kunnan aikaisemmin korvaamien kustannusten ja maksetun tuen erotus sekä takaisinperitty tuki.

10 §

Ennakoiden maksaminen

Kansaneläkelaitoksen on viimeistään kunkin kuukauden 15 päivänä ilmoitettava kunnalle sinä kuukautena tukea saavien henkilöiden tukien yhteismäärä.

Kunnan on 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen perusteella viimeistään saman kuukauden 20 päivänä maksettava kansaneläkelaitokselle sen määräämällä tavalla ennakoon 1 momentissa tarkoitettu markkamäärä.

vat kustannukset, lukuun ottamatta 3 §:n 2 momentin nojalla maksetusta tuesta aiheutuvia kustannuksia, jotka valtio korvaa kansaneläkelaitokselle.

Kunnan maksettavaksi tuleva kustannusten korvaus määrätään kunakin kuukautena käyttäen perusteena niiden tukeen oikeutettujen vanhempien tai muiden huoltajien oikeuden perusteella maksettavia tukia, joiden kotikuntalaissa (201/94) tarkoitettu kotikunta tämä kunta on kuukauden 1 päivänä. Jos tukeen oikeutettu opiskelun, työn tai vastaavien syiden vuoksi oleskelee muussa kuin kotikunnassaan eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n mukaan sen vuoksi muutu, on hänelle maksettava tuki kuitenkin sen kunnan maksettavaksi tulevan kustannusten korvauksen perusteena, jossa hän oleskelee kuukauden 1 päivänä.

Valtion edellä 1 momentin nojalla maksettavaksi tulevien kustannusten korvaus määrätään kunakin kuukautena käyttäen perusteena 3 §:n 2 momentin nojalla tukeen oikeutettujen perusteella maksettavia tukia.

Kustannusten korvauksesta vähennetään asianomaisen kunnan aikaisemmin korvaamien kustannusten ja maksetun tuen erotus sekä takaisinperitty tuki.

10 §

Ennakoiden maksaminen

Kansaneläkelaitoksen on viimeistään kunkin kuukauden 15 päivänä ilmoitettava kunnalle ja 9 §:n 3 momentin nojalla maksettavien etuuksien osalta valtiolle sinä kuukautena tukea saavien henkilöiden tukien yhteismäärä.

Kunnan tai vastaavasti valtion on 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen perusteella viimeistään saman kuukauden 20 päivänä maksettava kansaneläkelaitokselle sen määräämällä tavalla ennakoon 1 momentissa tarkoitettu euromäärä.

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1.1.2005.

Elatusturvalaki

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Suomessa asuvan alle 18-vuotiaan lapsen elatuksen turvaamiseksi lapselle maksetaan elatustukea sekä ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ja vahvistamiseksi tai muuttamiseksi siten kun tässä laissa säädetään.

Tätä lakia sovellettaessa lapsen katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa.

Suomessa asuvan alle 18-vuotiaan lapsen elatuksen turvaamiseksi lapselle maksetaan elatustukea sekä ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin elatusavun perimiseksi ja vahvistamiseksi tai muuttamiseksi siten kun tässä laissa säädetään.

Tätä lakia sovellettaessa lapsen katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään lapsen asumisesta Suomessa, ei sovelleta, jos lapsella on oikeus elatustukeen Suomessa ETY-asetuksen 1408/71 perusteella.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) elatusavulla rahasuoritusta, jolla lapsen vanhemman on elatusvelvollisuutensa nojalla määrääjain osallistuttava lapsen elatuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja jonka suorittamisvelvollisuus on vahvistettu lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) tarkoitettulla sopimuksella tai tuomiolla taikka sellaisella vieraassa valtiossa annetulla päätöksellä, sopimuksella, virallisella asiakirjalla (acte authentique) tai muulla asiakirjalla, joka voitaisiin panna täytäntöön Suomessa tai siinä vieraassa valtiossa, jossa elatusvelvollisella on asuinpaikka;

2) elatusvelvollisella lapsen vanhempaa, joka on 1 kohdassa tarkoitettun asiakirjan mukaan velvollinen suorittamaan lapselle elatusapua;

3) elatustuella kunnan varoista lapsen elatuksensa turvaamiseksi.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) elatusavulla rahasuoritusta, jolla lapsen vanhemman on elatusvelvollisuutensa nojalla määrääjain osallistuttava lapsen elatuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja jonka suorittamisvelvollisuus on vahvistettu lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) tarkoitettulla sopimuksella tai tuomiolla taikka sellaisella vieraassa valtiossa annetulla päätöksellä, sopimuksella, virallisella asiakirjalla (acte authentique) tai muulla asiakirjalla, joka voitaisiin panna täytäntöön Suomessa tai siinä vieraassa valtiossa, jossa elatusvelvollisella on asuinpaikka;

2) elatusvelvollisella lapsen vanhempaa, joka on 1 kohdassa tarkoitettun asiakirjan mukaan velvollinen suorittamaan lapselle elatusapua;

3) elatustuella kunnan varoista lapsen elatuksensa turvaamiseksi.

tusta varten 5 §:ssä säädettyin edellytyksin maksettavaa avustusta;

4) kunnan takautumissaatavalla 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan maksamaan elatustukeen perustuvaa saatavaa elatusvelvolliselta; *sekä*

tusta varten 5 §:ssä säädettyin edellytyksin maksettavaa avustusta;

4) kunnan takautumissaatavalla 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan maksamaan elatustukeen perustuvaa saatavaa elatusvelvolliselta; *sekä*

5) *ETY-asetuksella 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71.*

3 §

Toimeenpano

Kunnassa hoitaa tämän lain mukaisia tehtäviä sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*).

Toimielimelle kuuluvista tehtävistä huolehtii sen kunnan toimielin, missä lapsella on kotikunta.

Kunnassa hoitaa tämän lain mukaisia tehtäviä sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*).

Toimielimelle kuuluvista tehtävistä huolehtii sen kunnan toimielin, missä lapsella on kotikunta.

Jos lapsella on oikeus saada elatustukea Suomesta ETY-asetuksen 1408/71 perusteella, mutta lapsella ei ole kotikuntaa Suomessa, huolehtii elatustuen maksamisesta ja kunnalle kuuluvista toimenpiteistä elatusavun perimiseksi sen kunnan toimielin, joka on sitoutunut siihen sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tekemässään kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettussa toimeksiantosopimuksessa.

Lisäksi kunnan kanssa voidaan sopia toimeksiantosopimuksella asetukseen 1408/71 liittyvän neuvonnan antamisesta muille kunnille.

Edellä 3 ja 4 momentissa tarkoitettussa toimeksiantosopimuksessa tulee sopia ainakin valtion maksettavan korvauksen määrästä 4 a §:ssä säädettyjä perusteita noudattaen, korvauksen maksamisesta, sopimuksen voimassaoloajasta sekä sopimuksen irtisanomisesta. Sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaisa (586/1996) säädetään.

4 a §

Kustannusten korvaaminen eräissä tilanteissa

Valtio korvaa 3 §:n 3 momentin perusteella elatustuen maksamisesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti toimeksiantosopimuksen tehneelle kunnalle. Lisäksi valtio korvaa toimeksiantosopimuksessa sovituin perustein ne henkilöstö- ja hallintokustannukset, joita kunnalle aiheutuu 3 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta.

Toimeksiantosopimuksen tehneen kunnan on ilmoitettava vuosittain valtiolle ETY-asetuksen 1408/71 perusteella maksettujen elatustukien yhteismäärä sekä niiden sopimusajankohtaan kohdistuvien elatusapujen yhteismäärä, jotka kunta on saanut perityksi elatustuen korvaukseksi elatusvelvolliselta. Ilmoitus on tehtävä seuraavan vuoden tammikuun 31. päivään mennessä. Valtion on ilmoituksen perusteella maksettava kunnalle maksettujen tukien ja elatusvelvolliselta perityksi saatujen varojen erotusta vastaava määrä.

Tarkempia säännöksiä kustannusten korvaamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1.1.2005. Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIOITA
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS PROMEMORIOR
WORKING GROUP MEMORANDUMS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH
ISSN 1237-0606

- 2004: 1 Jarkko Ihalainen. Lääkäri- ja hammaslääkäri työvoima lokakuussa 2003.
ISBN 952-00-1481-0
- 2 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2003 toiminnasta.
ISBN 952-00-1497-7
- 3 Elli Aaltonen. Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1501-9
- 4 Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1509-4
- 5 Työnjakoa ja työrasitusta mielenterveyspalveluissa selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1510-8
- 6 Kotihoidon tuen ja elatustuen maksamista ulkomaille selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1511-6