

Lasten vuoroasumista selvittäneen työryhmän loppuraportti

Etuudet ja palvelut lasten vuoroasumistilanteissa

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN RAPORTTEJA JA MUISTIOITA 18/2018

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 18/2018

Etuudet ja palvelut lasten vuoroasumistilanteissa

lasten vuoroasumista selvittäneen työryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-3929-5

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö		17.5.2018
Tekijät	Kari Ilmonen, Annika Juurikko, Sanna Pekkarinen		
Julkaisun nimi	Etuudet ja palvelut lasten vuoroasumistilanteissa - lasten vuoroasumista selvittäneen työryhmän loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 18/2018		
Diaari/hankenumero	STM 122:00/2017	Teema	-
ISBN PDF	978-952-00-3929-5	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3929-5		
Sivumäärä	55	Kieli	suomi
Asiasanat	lapsiperheet, opetus, sosiaalietuudet, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, varhaiskasvatus, verohuojennukset		

Tiivistelmä

Työryhmä on selvittänyt lasten ja perheiden etuuksia ja palveluja koskevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamista vuoroasumistilanteissa. Työryhmä katsoo, että sen työssään läpikäymä lainsäädäntö ei pääosin aseta esteitä lasten vuoroasumiselle. Vuoroasumista ei kuitenkaan ole lainsäädännössä eikä soveltamiskäytännössä kattavasti huomioitu. Työryhmä on tehnyt ratkaisuehdotuksia ongelmakohtien poistamiseksi. Osa työryhmän tekemistä ehdotuksista edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Työryhmä toteaa, että lapsen edun tulee olla ohjaava periaate lapsen vuoroasumisen toteuttamisen kokonaisuudessa.

Vuoroasumisen merkityksen arviointia suhteessa sosiaaliturvaan ja palveluihin hankaloittaa tällä hetkellä puutteellinen tietopohja. Tietopohjan niukkuuden vuoksi työryhmä ei ole voinut arvioida tekemiensä ehdotusten vaikutuksia. Tästä johtuen työryhmä ei ole annetun määräajan puitteissa myöskään voinut tehdä yksityiskohtaisia ratkaisuehdotuksia. Useat raportissa esitetyt ratkaisuehdotukset edellyttävätkin lisäselvityksiä. Osalla työryhmän tekemistä ehdotuksista olisi todennäköisesti vaikutuksia valtion, kuntien ja maakuntien talouteen. Tämä edellyttää lisärahoitustarvetta, mikä pitää ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Työryhmä ehdottaa myös, että valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) puitteissa toteutetaan vuoroasumista koskeva selvitys.

Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet		17.5.2018
Författare	Kari Ilmonen, Annika Juurikko, Sanna Pekkarinen		
Publikationens titel	Förmåner och tjänster när barn bor växelvis hos föräldrarna – slutrapport av den arbetsgrupp som utrett barns växelvisa boende		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 18/2018		
Diarie-/projektnummer	STM 122:00/2017	Tema	-
ISBN PDF	978-952-00-3929-5	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3929-5		
Sidantal	55	Språk	finska
Nyckelord	barnfamiljer, undervisning, sociala förmåner, socialvård, hälso- och sjukvård, småbarnspedagogik, skattelättnader		

Referat

En arbetsgrupp har utrett lagstiftning som gäller förmåner och tjänster för barn och familjer, och hur lagstiftningen tillämpas när barn bor växelvis hos föräldrarna. Arbetsgruppen anser att den lagstiftning som den gått igenom under sitt arbete i huvudsak inte innehåller några hinder för växelvist boende. Växelvist boende har dock inte heltäckande beaktats i varken lagstiftning eller tillämpningspraxis. Arbetsgruppen har utarbetat förslag till hur problempunkter kan undanröjas. En del av arbetsgruppens förslag förutsätter att det görs ändringar i lagstiftningen. Arbetsgruppen konstaterar att barnets bästa bör vara den styrande principen vid genomförandet av det växelvisa boendet som helhet.

En bedömning av vilken betydelse växelvist boende har för den sociala tryggheten och tjänsterna försvåras för närvarande av ett bristfälligt kunskapsunderlag. På grund av det knapphändiga kunskapsunderlaget har arbetsgruppen inte kunnat bedöma konsekvenserna av sina förslag. Därför har arbetsgruppen inte heller inom den givna tidsfristen kunnat utarbeta några detaljerade förslag till lösningar. Flera av förslagen i rapporten förutsätter att det görs ytterligare utredningar. En del av arbetsgruppens förslag skulle sannolikt ha konsekvenser för statens, kommunernas och landskapens ekonomi. Det medför behov av mer finansiering, vilket måste beaktas vid den fortsatta beredningen. Arbetsgruppen föreslår också att det görs en utredning om växelvist boende inom ramen för statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS).

Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		17.5.2018
Authors	Kari Ilmonen, Annika Juurikko, Sanna Pekkarinen		
Title of publication	Benefits and services in shared residence situations – final report of the working group on shared residence of children		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 18/2018		
Register number	STM 122:00/2017	Subject	-
ISBN PDF	978-952-00-3929-5	ISSN PDF	2242-0037
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3929-5		
Pages	55	Language	Finnish
Keywords	families with children, teaching, social benefits, social welfare, healthcare, early childhood education and care, tax reliefs		

Abstract

The working group has investigated the legislation and its application concerning the benefits and services for children and families in shared residence situations. The group is of the opinion that the legislation it has reviewed does not, for the most part, pose obstacles to shared residence of children. However, shared residence has not been taken into account comprehensively in legislation or its application in practice. The working group has proposed solutions for removing problematic points, some of which require legislative amendments. The working group states that the best interests of the child should be the guiding principle in all arrangements concerning shared residence.

Currently, an inadequate knowledge base makes it difficult to assess the significance of shared residence in relation to social security and services. Because of the insufficient knowledge base, the working group has not been able to assess the impact its proposals would have. Consequently, the working group has also not been able to propose detailed solutions within the given time limit. Many of the proposed solutions presented in the report therefore require further studies. Some of the proposals made by the working group would probably affect the economy of the central government, local authorities and counties. As a result, additional funding would be required, which must be taken into account in further preparations. The working group also proposes that an analysis of shared residence be carried out as part of the Government's analysis, assessment and research activities.

Publisher	Ministry of Social Affairs and Health
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Sisältö

1 Lähtökohtia 10

1.1 Vuoroasumisen määrittely ja tiedontarpeet 10

1.2 Lapsen etu 12

1.3 Lapsen asuinpaikkaa koskeva sääntely 14

1.4 Lapsenhuoltolain uudistaminen 15

2 Lapsen elatus ja vuoroasuminen 18

3 Vuoroasuminen, sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki 20

3.1 Yleistä 20

3.2 Lainsäädännön muutostarpeita sisältävät etuudet 22

3.2.1 Yleinen asumistuki 22

3.2.2 Lastenhoidon tuet 23

3.2.3 Lapsilisä 25

3.2.4 Elatustuki 27

3.2.5 Vammaisetuudet 30

3.2.6 Sairausvakuutuslain mukaisten matkakustannusten korvaus 31

3.2.7 Toimeentulotuki 31

3.3 Etuudet, jotka eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia 33

3.3.1 Vanhempainpäivärahat 33

3.3.2 Työttömyysturva 33

3.3.3 Opintotuki 34

3.3.4 Eläkkeet 35

4 Vuoroasuminen ja palvelut 36

4.1 Yleistä 36

4.2 Varhaiskasvatus 36

4.3 Esi- ja perusopetus 38
4.3.1 Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta 38
4.3.2 Koulupaikan määräytyminen 40
4.3.3 Oppivelvollisuuden valvonta 41
4.4 Koulukuljetukset ja koulumatkatuki 42
4.5 Hakeutuminen oppivelvollisuuden jälkeiseen koulutukseen 44
4.6 Lukiolaisten ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuki 44
4.7 Sosiaali- ja terveyspalvelut 46
4.7.1 Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen vuoroasumistilanteessa 46
4.7.2 Maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen 49

5 Verotuksen työasuntovähennys 52

6 Johtopäätökset 53

Lähteet 55

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 20.12.2017 työryhmän selvittämään lasten vuoroasumisen vaikutuksia lainsäädäntöön, etenkin sosiaaliturvaa ja palveluja koskevaan sääntelyyn.

Työryhmän työn lähtökohtana on ollut oikeusministeriön 29.9.2017 antama mietintö lapsenhuoltolain uudistamisesta (OM Mietintöjä ja lausuntoja 47/2017). Oikeusministeriön työryhmän mietintöön sisältyi luonnos hallituksen esitykseksi. Siinä ehdotettiin muun muassa lasten vuoroasumista koskevien säännösten lisäämistä lapsenhuoltolakiin. Ehdotuksen mukaan vuoroasumisella tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti tilanteita, joissa lapsi asuu vähintään 40 prosenttia kalenterivuodesta toisen vanhempansa luona.

Edellä mainitussa mietinnössä todettiin, että monet yhteiskunnan palvelut ja etuudet saadaan sen mukaan, kumman vanhemman luona lapsen väestötietojärjestelmän mukainen asuinpaikka on, kun vanhemmat asuvat eri osoitteissa. Arjen kannalta tärkeiksi asioiksi on koettu erityisesti oikeus asumistukeen, koulukuljetuksiin, terveyspalveluihin ja lapsilisään. Mietinnössä toivottiin ehdotettujen vuoroasumista koskevien säännösten toimivan vahvana signaalina sen arvioimiseksi, olisiko vuoroasumisen vuoksi tarvetta tehdä muutoksia etuuksia ja palveluja koskevaan erityislainsäädäntöön eri hallinnonaloilla.

Edellä mainittuun lapsenhuoltolain uudistamista koskevaan mietintöön pohjautuen on vuoroasumisen vaikutuksia selvittäneen työryhmän tehtävänä ollut kartoittaa, millaisia ongelmia liittyy lasten ja perheiden palveluja ja etuuksia koskevaan lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen vuoroasumistilanteissa, sekä ehdottaa ratkaisuja havaittujen ongelmakohtien poistamiseksi. Työryhmässä edustettuina olleet ministeriöt ovat muotoilleet omaa hallinnonalaansa koskevat ratkaisuehdotukset. Tietopohjan niukkuuden vuoksi työryhmä ei ole annetussa määräajassa voinut selvittää esitettyjen ratkaisujen vaikutuksia. Työryhmä esittääkin lisäselvitysten tekemistä jatkovalmistelun pohjaksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Kari Ilmonen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseninä olivat lainsäädäntöneuvos Laura Määttänen oikeusministeriöstä, osaamiskeskuksen päällikkö Pasi Pajula Kansaneläkelaitoksesta, hallitussihteeri Kirsi Lamberg opetus- ja kulttuuriministeriöstä, erityisasiantuntija Kirsi Kaikko sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä hallitusneuvos Eeva Mäenpää valtiovarainministeriöstä. Työryhmän asiantuntijoina toimivat neuvotteleva virkamies Sanna Pekkarinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, perheoikeudellisten asioiden päällikkö Katja Niemelä Helsingin kaupungilta ja erityisasiantuntija Eva Ojala sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmän sihteerinä on toiminut hallitussihteeri Annika Juurikko sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä työskenteli ajalla 1.1.-31.3.2018 ja kokoontui yhteensä seitsemän kertaa. Työryhmä järjesti kaksi kuulemistilaisuutta, joissa se kuuli akatemiatutkija Mia Hakovirtaa, Suomen Asianajajaliittoa, Isät lasten asialla ry:tä, Suomen Kuntaliittoa, Lapsiasiavaltuutettua, Lastensuojelun keskusliittoa, Mannerheimin lastensuojeluliittoa, Monimuotoiset perheet ry:tä, Vanhempainliittoa sekä Väestöliittoa. Lisäksi Elatusvelvollisten liitto ry toimitti työryhmälle kirjallisen lausuntonsa.

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2018

Kari Ilmonen

Kirsi Kaikko

Kirsi Lamberg

Laura Määttänen

Eeva Mäenpää

Pasi Pajula

Annika Juurikko

1 Lähtökohtia

1.1 Vuoroasumisen määrittely ja tiedontarpeet

Lasten vuoroasumisella tarkoitetaan yleensä järjestelyä, jossa lapsi asuu suunnilleen yhtä suuren osan ajasta kummankin vanhemman luona. Vuoroasumista toteutetaan esimerkiksi niin, että lapsi asuu vuoroviikoin tai kahden viikon jaksoissa toisen vanhemman luona. On myös toteutettu järjestelyjä, joissa lapsi asuu koko ajan samassa paikassa, ja vanhemmat vuorottelevat asumisessa.

Lasten vuoroasumiselle ei tällä hetkellä ole olemassa tarkkaa ja yleisesti käytössä olevaa määritelmää. Käsitettä ei ole käytetty lainsäädännössä. Vuoroasumista vastaava järjestely toteutetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (nro 361/1983, jälj. lapsenhuoltolaki) tapaamisoikeutta koskevia säännöksiä soveltaen.

Vuoroasumisessa molemmat vanhemmat tarvitsevat asumismuodon, jossa lapset voivat asua ja olla osana kotitaloutta. Vuoroasuminen voi muodostua lähtökohtaisesti vanhemmille kalliimmaksi ratkaisuksi kuin lapsen asuminen pääasiassa vain toisen vanhemman luona.[1]

Vuoroasumisella on vaikutuksia erimuotoisten tukien, kuten lapsilisän ja asumistuen, kohdentumiseen. Niin ikään sillä voi olla vaikutuksia julkisten palvelujen tarpeeseen.

Erotilanteessa vanhemmat voivat sopia lapsen tapaamisista sekä lapsen elatuksen turvaamisesta vapaamuotoisesti tai sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksella. Elleivät vanhemmat pääse sopimukseen lapsen elatuksesta, huollosta ja tapaamisista, he voivat hakea ratkaisua tuomioistuimesta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kerää tilastoa kuntien sosiaalitoimen vahvistamista lapsen huolto-, asumis- ja tapaamisoikeussopimuksista. THL:n tilastojen mukaan vuonna 2016 asumissopimuksia tehtiin runsaat 17300. Valtaosassa niistä (82 %) sovittiin lapsen asumisesta äidin luona. Vuonna 2016 vuoroasumisesta sovittiin runsaalle 2600 lapselle. Tämä on noin 15 prosenttia asumissopimuksista.[2]

Edellä mainitun tilaston ulkopuolelle jäävät kokonaan ne vanhempien keskenään sopimat vuoroasumisjärjestelyt, joita sosiaaliviranomainen ei ole vahvistanut. Myöskään

[1] Sarasoja-Rantala 2015, s. 17.
[2] Miettinen & Saarikallio-Torp 2018.

tuomioistuinten huolto- ja tapaamisratkaisuja koskevissa tilastoista ei saada tietoa vuoroasumisjärjestelyistä.[3]

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tekee 1–2 vuoden välein kouluterveyskyselyn peruskouluissa sekä toisen asteen oppilaitoksissa. Kyselyissä tiedusteltiin nuorten vuoroasumisesta ensimmäistä kertaa vuonna 2013. Vuoden 2015 kouluterveyskyselyyn vastanneista 8- tai 9-luokkalaisista 67 % asui äidin ja isän kanssa. Kyselyyn vastanneista 11 % asui vuorotellen erillään asuvien vanhempiensa luona ja 11 % asui yksinhuoltajavanhemman luona. Vastaajista 7 % asui uuden liiton solmineen vanhemman luona ja lopuilla oli jokin muu asumisjärjestely.[4]

Tilastokeskuksen vapaa-aikatutkimuksessa selvitetään väestön vapaa-ajan harrastuksia ja yhteiskunnallista osallistumista, niiden kehitystä ja eri väestöryhmien osallistumista. Tutkimuksella saadaan lisäksi tietoa mm. työn ja vapaa-ajan suhteesta, sosiaalisista suhteista ja eri elämänpiirien tärkeydestä. Vapaa-aikatutkimuksessa kysytään myös tietoja siitä, kenen kanssa henkilö asuu. Mikäli alle 18-vuotias asuu vain toisen vanhemman kanssa, häneltä kysytään vuoroasumisesta ja yhteydenpidon useudesta. Aikuiselta kysytään, onko hänellä alle 18-vuotiaita lapsia, jotka asuvat ainakin osan aikaa muualla. Aikuiselta kysytään myös yhteydenpidon useutta muualla asuviin lapsiin. Tutkimuksen avulla saadaan siis tietoa siitä, kuinka monta prosenttia 10−18-vuotiaista asuu vuoroasumisjärjestelyissä. 18 vuotta täyttäneiden kohdalla saadaan tieto siitä, kuinka monella prosentilla on lapsia, jotka asuvat muualla. Tutkimus on toteutettu vuosina 1977, 1981, 1991 ja 2002. Vuonna 2017 toteutetun vapaa-aikatutkimuksen tiedot julkistetaan elokuun 2018 lopussa.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen yhteydessä toteutetaan vuosittain Euroopan komission asetuksiin perustuva lisätutkimus vaihtuvista aiheista. Vuonna 2018 teemana on työn ja perheen yhteensovittaminen. Tiedonkeruu vuonna 2018 toteutetaan puhelinhaastatteluina. Sama aihe toistetaan todennäköisesti kahdeksan vuoden kuluttua. On arvioitu, että edellä mainitussa lisätutkimuksessa vastaajien määräksi tulee noin 15 000 henkilöä, joista noin 4 500:n kotitaloudessa on alle 15-vuotiaita lapsia. Työn ja perheen yhteensovittamiseen sekä vuoroasumiseen liittyvät kysymykset kysytään vastaajilta, joilla on alle 15-vuotiaita lapsia. Tutkimukseen on liitetty kansallisia kysymyksiä aihepiireistä, joista ei ole muuten saatavissa riittävästi tietoa. Osana vuoden 2018 työvoimatutkimusta vastaajalta kysytään, onko hänellä alle 15-vuotiaita lapsia, joilla on kaksi kotia. Jokaisesta näistä lapsesta kysytään erikseen huoltajuuden

[3] Oikeusministeriön tilastojen mukaan käräjäoikeuksissa ratkaistiin vuosina 2015–2016 noin 3 200 lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa vuodessa. Noin puolet hakemuksista koski aiemman huolto- tai tapaamisratkaisun muuttamista. Tietoa siitä, kuinka monessa tapauksessa on annettu päätös vuoroasumisesta, ei ole.
[4] Miettinen & Saarikallio-Torp 2018.

jakaminen (yhteishuoltajuus/yksinhuoltajuus), kirjoilla oleminen (vastaajan/toisen vanhemman luona/muualla), lapsen asumispaikka (yhtä paljon molempien vanhempien luona/enimmäkseen vastaajan tai toisen vanhemman luona) sekä asumisen säännöllisyys sen vanhemman luona, jossa lapsi viettää vähemmän aikaa (säännöllisesti esim. viikonloppuisin /harvemmin). Tiedot kerätään vuoden 2018 aikana ja tiedonkeruu päättyy tammikuussa 2019. Ensimmäiset tulokset julkaistaan loka-marraskuussa 2019.

Tilastotietoa lasten asumisjärjestelyistä vanhempien asuessa erillään ei siten tällä hetkellä säännöllisesti tai kattavasti kerätä. Tilastolliset poikittaistutkimukset eivät myöskään anna kokonaiskuvaa vuoroasumistilanteista. Rekistereihin perustuvaa tietoa vuoroasumisesta tai lasten asumisjärjestelyistä vanhempien erilleen muuton jälkeen ei ole mahdollista saada, koska lapsella voi olla vain yksi kotiosoite väestörekisterissä.

Ruotsissa eroperheiden elämäntilannetta ja lasten asumisjärjestelyjä on selvitetty laajalla kyselyllä. Tutkimuksen perusteella vuoroasuminen oli verraten yleistä. Kaikista eroperheiden lapsista 35 % asui vuorotellen jommankumman vanhemman kodissa. Vuoroasuminen oli tavallisempaa korkeammin koulutettujen ja suurituloisten perheiden keskuudessa.[5]

Vuoroasumisen tukemisesta muissa maissa on ollut saatavilla vain hajanaista tietoa. Työryhmällä ei ole sille annetussa määräajassa ollut mahdollisuutta koota kattavasti tietoa vuoroasumisen sääntelystä ja soveltamiskäytännöstä esimerkiksi muissa Pohjoismaissa tai muissa verrokkimaiksi sopivissa maissa.

1.2 Lapsen etu

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus on sopimusvaltioita velvoittava ihmisoikeussopimus. Sopimus on osa oikeusjärjestystämme ja ollut lain tasoisena voimassa Suomessa vuodesta 1991. Sopimuksen 3 artiklan nojalla kaikissa lasta koskevissa asioissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Sopimuksen sisältämät lapsen oikeudet heijastavat neljää yleistä pääperiaatetta:

[5] Miettinen & Saarikallio-Torp 2018.

1. Syrjimättömyys (artikla 2): Kaikki oikeudet pätevät kaikkiin lapsiin ilman poikkeuksia. Valtiolla on velvollisuus suojella lapsia kaikilta syrjinnän muodoilta.

2. Lapsen etu (artikla 3): Lapsen oikeuksien sopimus korostaa lapsen edun ensisijaista huomioon ottamista kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia. YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin nro 14(2013) Lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. Komitean mukaan lapsen edun käsite on nähtävä kolmitasoisena. Ensiksi lapsen etu tulee taata aina, kun tehdään lasta, lapsiryhmää, tai lapsia yleisesti koskevia päätöksiä. Toiseksi lapsen etu on perustavanlaatuinen oikeusperiaate: jos lainsäännös voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulee valita sellainen tulkinta, joka palvelee tehokkaimmin lapsen etua. Kolmanneksi lapsen edun huomioiminen on menettelyllinen vaatimus - lapseen tai lapsiin kohdistuvan päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, mitä on pidetty lapsen etuna, sekä, miten ja millä perusteilla lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin.

3. Oikeus elämään, eloonjäämiseen ja kehittymiseen (artikla 6): lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artikla takaa lapselle perustavanlaatuisen oikeuden elämään ja henkiinjäämiseen sekä kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsen kehittyminen on kokonaisvaltainen käsite. Kehittymisessä ei ole kyse pelkästään lapsen valmistamisesta aikuisuutta varten vaan sopijavaltioiden tulee järjestää olosuhteet, jotka tukevat lapsuutta ja lapsen kehitystä juuri hänen tämänhetkisessä elämässään.

Sopimuksen 6 artikla on kiinteästi yhteydessä niihin sopimuksen velvoitteisiin, joissa kielletään lapsen kehitystä vaarantava toiminta (artiklat 19, 32, 33, 34, 35 ja 36). Lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artiklan toteutumisen kannalta olennaisia ovat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). TSS-oikeuksien toteutuminen on edellytys sille, että lapsi voi nauttia täysimääräisesti myös kansalaisoikeuksistaan ja poliittisista oikeuksistaan (KP-oikeudet). Oikeus kehitykseen liittyy kiinteästi lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artiklaan, jossa turvataan lapsen oikeus terveyteen, sairaanhoitoon ja kuntoutukseen. Sopimuksen 23 artikla sisältää vammaisen lapsen oikeuden terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluihin, koulutukseen sekä osallistumiseen. Sopimuksen 27 artiklan mukaisesti jokaisella lapsella on oikeus riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan. Sopimuksen artiklat 28 ja 29 koskevat lapsen oikeutta saada koulutusta, joka kehittää hänen persoonallisuuttaan, lahjojaan ja valmiuksiaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artikla, joka koskee lapsen oikeutta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin ja virkistystoimintaan, on yhteydessä lapsen oikeuteen kehittyä täysimääräisiin mahdollisuuksiinsa.

4. Lapsen mielipiteen kunnioittaminen (artikla 12): Lapsella on oikeus ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi kaikissa häntä koskevissa asioissa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämä lapsen edun periaate sisältyy myös Suomen perustuslakiin ja lukuisiin kansallisiin lakeihin. Perustuslaki takaa lapsille tasa-arvoisen kohtelun yksilöinä ja antaa heille oikeuden vaikuttaa kehitystasonsa mukaan itseään koskeviin asioihin (6 §). Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tahojen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perheen merkitystä korostetaan lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä: vanhemmilla ja huoltajilla on siten ensisijainen oikeus ja vastuu lapsen huolenpidosta ja kasvatuksesta, mutta heillä on myös oikeus saada tukea tähän tehtävään. Perustuslain 19 §:n 3 momentin esitöiden mukaan lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina, minkä vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Säännös sisältää myös yleisemmin ajatuksen turvallisista kasvuoloista ja korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

1.3 Lapsen asuinpaikkaa koskeva sääntely

Kuntalaissa (410/2015, 3 §) määritellään kunnan asukas. Kunnan asukas, ja samalla kunnan jäsen, on henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on.

Kotikuntalaissa tarkoitettu kunnan jäsenyys on yleensä kuntalain mukaisten oikeuksien perusta. Toisaalta se on perusta kuntaverovelvollisuudelle. Esimerkiksi kuntalain mukaiset vaikuttamisoikeudet eivät kuitenkaan koske ainoastaan kunnan asukkaita, vaan muun muassa aloiteoikeus ja kunnan tiedotus- ja viestintävelvollisuudet koskevat myös muita kunnan palvelujen käyttäjiä.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009, jälj. väestötietolaki, 13 §) mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan.

Kotikuntalaki on yleislaki, jota sovelletaan lain 1 §:n mukaan väestökirjanpidon lisäksi myös muussa viranomaistoiminnassa silloin, kun henkilön kotikunnalla ja asuinpaikalla on vaikutusta viranomaisen ratkaisuun. Kotikuntalaissa tai väestötietolaissa ei suoraan säädetä esimerkiksi henkilöiden oikeudesta julkisiin palveluihin, henkilön velvollisuudesta maksaa veroja, henkilön oikeudesta äänestää kuntavaaleissa tai kuntien

valtionosuuksien määräytymisestä kuntalaisuuden perusteella. Nämä kaikki kuntalaisuuteen liittyvät oikeudet, velvollisuudet, edut ja muut vaikutukset määräytyvät aina erityislainsäädännön mukaisesti.

Kotikuntalain perusajatuksena on kirjata väestötietojärjestelmään tieto siitä, missä henkilö tosiasiallisesti asuu. Vanhempien tekemä sopimus tai tuomioistuimen antama määräys siitä, kenen tai keiden luona lapsen tulee asua ei sinällään määrää lapsen niin sanottua virallista asuinpaikkaa ja lapsen kotikuntaa. Lapsen virallinen asuinpaikka määräytyy kotikuntalain perusteella ja päätöksen lapsen asuinpaikasta tekee maistraatti.

Valtiovarainministeriön (VM) Tulevaisuuden kunta -hankkeen yhteydessä on selvitetty, voisiko henkilöllä olla jatkossa kaksi kotikuntaa. Kaksoiskuntalaisuutta koskeva selvitys julkaistiin tammikuussa 2018 (Millaista monipaikkaisuutta Suomeen –Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta, VM:n julkaisu 3/2018). Selvityksessä katsottiin, että yhden kotikunnan -periaate on yhteiskuntamme useiden väestörekisteri- ja tilastotietoihin perustuvien järjestelmien lähtökohta (mm. verotus ja valtionosuusjärjestelmä). Useissa palveluissa kahden kotikunnan mahdollistaminen yleissäännöksellä vaikeuttaisi palvelujen järjestämistä ja aiheuttaisi myös rajanveto-ongelmia sen suhteen, miten erilaiset henkilöiden ja kuntien oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät. Selvityksessä todettiin, että kunnan jäsenen tai kunnan asukkaan juridista määritelmää ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa.

1.4 Lapsenhuoltolain uudistaminen

Oikeusministeriössä (OM) toiminut lapsenhuoltolakityöryhmä ehdotti lapsenhuoltolain uudistamista koskevassa mietinnössään (oikeusministeriön julkaisu 47/2017), että vanhemmat voisivat jatkossa tehdä sopimuksen lapsen asumisesta vuorotellen molempien vanhempiensa luona. Jotta kysymys olisi työryhmän lapsenhuoltolakiin ehdottamassa säännöksessä tarkoitetusta vuoroasumisesta, lapsen tulisi asua molempien vanhempiensa luona yhtä paljon tai lähes yhtä paljon. Vuoroasumisessa voitaisiin lähtökohtaisesti edellyttää, että lapsi on vähintään 40 prosenttia kalenterivuodesta kummankin vanhempansa luona lomakaudet ja juhlapyhät mukaan lukien.[6]

Työryhmä totesi mietinnössään, että väestötietojärjestelmän kotikunta- ja asuinpaikkatietoja ylläpidetään pääasiassa muuttoilmoitusten perusteella. Työryhmän mukaan,

[6] Lapsenhuoltolakityöryhmän mietintö, s. 60.

jotta asiasta ei tulisi myöhemmin epäselvyyttä huoltajien kesken, vuoroasumista koskevaan sopimukseen tulisi merkitä huoltajien yhteinen näkemys siitä, kumpi koti ilmoitetaan väestörekisterinpitäjälle lapsen viralliseksi asuinpaikaksi.[7] Asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä myös tuomioistuimen olisi otettava asia omasta aloitteestaan esille ja annettava tästä määräys tarvittaessa.

Lisäksi työryhmä ehdottaa mietinnössään, että tieto vuoroasumisesta merkittäisiin väestötietojärjestelmään huollon sisältöä koskevana tietona.[8] Tällä tavalla tehtäisiin näkyväksi järjestely, jossa lapsi asuu tosiasiassa vuorotellen molempien vanhempiensa luona yhtä paljon tai lähes yhtä paljon.

Sosiaalilautakunnat ja tuomioistuimet ilmoittavat lapsen huoltoa koskevista ratkaisuistaan väestötietojärjestelmään. Näin ollen myös sopimuksiin ja tuomioistuinten päätöksiin merkitty tieto vuoroasumisesta vietäisiin väestötietojärjestelmään suoraan viranomaisten toimesta.

Työryhmän valmisteleman lapsenhuoltolakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan (ehdotetun lapsenhuoltolain 10 §:n perustelut) on huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa ratkaistaessa otettava huomioon lapsen etu sekä huollon ja tapaamisoikeuden tavoitteet. Tämän lisäksi lapsen asumista ja tapaamisoikeutta harkittaessa on otettava huomioon lapsen ikä ja kehitystaso, lapsen luonne ja taipumukset, lapsen mahdolliset erityistarpeet, vanhempien asuinpaikkojen välinen etäisyys sekä vanhempien kyky ottaa yhdessä vastuu lasta koskevista asioista. Työryhmän mukaan nämä seikat on otettava huomioon harkittaessa sitä, määrätäänkö lapsi asumaan jommankumman vanhemman luona vai vuorotellen kummankin luona. Työryhmä toteaa, että tutkijoiden mukaan lapsi tarvitsee pysyvää hoivaa erityisesti kahden ensimmäisen elinvuoden aikana. Ihmissuhteiden ja elinympäristön pysyvyys on pienen lapsen kehityksen kannalta tärkeää. Lapsen herkän kehitysvaiheen vuoksi ainakaan pitkäaikaista, esimerkiksi viikoittain vaihtuvaa vuoroasumista ei suositella aivan pienille lapsille, ei ainakaan alle kolmevuotiaille. On myös otettava huomioon, että kaikki lapset eivät kehity ikätasonsa mukaisesti.[9]

Edelleen oikeusministeriön työryhmä toteaa, että asumis- ja tapaamisjärjestelyjä harkittaessa on otettava huomioon myös lapsen yksilölliset tarpeet ja taipumukset. Jollekin lapsen asumisen muuttaminen esimerkiksi vuoroviikoin sopii hyvin, toinen lapsi voi olla herkempi, vierastaa muutoksia ja kokea tällaisen järjestelyn hyvin stressaavana. Tapaamista ja vuoroasumista harkittaessa vanhempien asuinpaikkojen välinen etäi-

[7] Lapsenhuoltolakityöryhmän mietintö, s. 61.
[8] Ibid., s. 61.
[9] Ibid.,s. 75.

syys on myös merkityksellinen. Lyhyt etäisyys edesauttaa vuoroasumisen toteutumista lapsen kannalta paremmin kuin pitkä välimatka. Vuoroasumisessa lapsen elinpiirin tulisi työryhmän mietinnön mukaan lähtökohtaisesti pysyä muuttumattomana niin, että hän voi käydä asuinpaikastaan riippumatta samassa päiväkodissa tai koulussa.[10]

[10] Lapsenhuoltolakityöryhmän mietintö, s. 76.

2 Lapsen elatus ja vuoroasuminen

Lasten vuoroasuminen aiheuttaa muutospaineita lapsen elatuksen järjestämiseen. Nykyisellään lapsen laajakaan tapaamisoikeus ei välttämättä poista vanhemman velvollisuutta maksaa elatusapua. Lapsenhuoltolakityöryhmä on mietinnössään ehdottanut lapsen elatuksesta annettuun lakiin (704/1975; jälj. elatuslaki) selvennystä siitä, että lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua myös silloin, kun lapsi asuu vuorotellen kummankin vanhemman luona. Mietinnössä todetaan, että silloin, kun toisella vanhemmalla on parempi elatuskyky tai jos vuoroasumisesta huolimatta vain toinen vanhemmista vastaa pääasiassa lapsen kuluista, voi elatusavun maksaminen olla perusteltua. Elatuslain 2 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Mietinnössä todetaan edelleen, että se vanhempi, jolla on suurempi elatuskyky, voidaan siten velvoittaa suorittamaan lapselle elatusapua, vaikka kumpikin vanhempi vuorollaan huolehtisi lapsen jokapäiväisestä elatuksesta yhtä laajasti ja he muutenkin suorittaisivat yhtä suuren osuuden lapsen elatuksesta aiheutuvista kustannuksista.

Jos vanhempien elatuskyky on yhtä suuri, voi vuoroasumistilanteissa olla tarpeen vahvistaa lapselle suoritettavaksi elatusapu muun ohella silloin, kun toinen vanhemmista suorittaa suuremman osuuden lapsen elatuksesta aiheutuvista kustannuksista (esimerkiksi maksamalla yksin lapsen päivähoitomaksut). Näin lapsen elatuksesta aiheutuvia kustannuksia voidaan vanhempien välillä tasata.

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2007 ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi (Oikeusministeriön julkaisu 2007:2). Ohjeen tarkoituksena on ennen kaikkea selventää, mitä eri tekijöitä elatusavun suuruutta laskettaessa on perusteltua ottaa huomioon ja millä painoarvolla kukin tekijä voidaan ottaa huomioon. Ohjeessa esitetyt laskukaavat ja esimerkit on laadittu sen laatimisen aikaan tyypillisiä elatustilanteita ajatellen. Ohjeessa ei ole otettu huomioon vuoroasumistilanteita. Esimerkiksi ohjeen mukaiset luonapitovähennykset eivät sellaisenaan sovellu vuoroasumiseen. Ohjeen mukaan esimerkiksi asumiskustannukset huomioidaan elatusapulaskelmassa erityisinä kustannuksina, ja ne lasketaan lähivanhemman asumiskustannuksista. Ohjetta voidaankin vuoroasumistilanteissa noudattaa vain soveltuvin osin.

Oikeusministeriön mukaan elatuslakia on tarpeen uudistaa ja tässä yhteydessä myös ajantasaistaa elatusapuohje.

Ehdotus:

Oikeusministeriön ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi tulisi päivittää vuoroasumistilanteisiin soveltuvaksi.

3 Vuoroasuminen, sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki

3.1 Yleistä

Sosiaaliturvaetuuksissa vuoroasumisella on merkitystä sekä etuuksien määräytymisperusteisiin että etuuksien käsittelyn yhteydessä noudatettaviin menettelytapoihin (mm. etuuksien hakeminen, maksaminen, päätösten tiedoksianto ja muutoksenhaku). Vuoroasumisen toteutumisen näkökulmasta merkitystä on muun muassa sillä, miten vuoroasuminen olosuhteena otetaan huomioon etuutta myönnettäessä ja toisaalta sillä, miten vuoroasuminen vaikuttaa etuusasian tosiasialliseen käsittelyyn, eli miten vanhemmat osallistuvat etuuden hakemisprosessiin.

Voimassa olevassa etuuslainsäädännössä vuoroasumista ei ole otettu erillisenä etuuden myöntämiseen vaikuttavana seikkana huomioon. Etuuslainsäädännössä lähtökohtana on ollut lapsen asuminen yhdessä osoitteessa, eikä etuuksia jaeta lapsen huoltajien kesken. Vuoroasuminen on kuitenkin voitu ottaa huomioon käytännön toimeenpanossa, jos etuuden määräytymistä koskeva lainsäädäntö mahdollistaa harkintaa. Lisäksi esimerkiksi osa etuuksiin sisältyvistä lapsikorotuksista voidaan jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella maksaa lapsen vanhemmille tai huoltajille siitä riippumatta, kumman vanhemman luona lapsi väestötietojärjestelmän mukaan asuu.

Koska ensisijaisia etuuksia koskeva lainsäädäntö ei pääsääntöisesti jousta vuoroasumistilanteissa, on mahdollista, että lapsen ja perheen välttämätön toimeentulo joudutaan ainakin joissakin vuoroasumistilanteissa turvaamaan toimeentulotuella. Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden kannalta ei ole perusteltua, että harkinnanvarainen viimesijainen toimeentulotuki paikkaa ensisijaisen etuusjärjestelmän puutteita.

Harkittaessa sosiaaliturvaetuusjärjestelmän kehittämistä vuoroasumistilanteissa on olennaista huomioida, että vanhempien taloudelliset ja muut vuoroasumiseen vaikuttavat olosuhteet saattavat tapauskohtaisesti vaihdella. Monimuotoistuvat perhetilanteet luovat omat haasteensa perhekohtaisten etuuksien määräytymiselle. Se, miten vuoroasumisesta sovitaan ja mitä seikkoja lasten tapaamis- ja elatussopimuksissa huomioidaan, saattaa vaihdella tapauskohtaisesti paljonkin.

Sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta tulisi arvioida, miten eri etuudet vastaavat asiakkaiden tarpeisiin vuoroasumistilanteissa sekä sitä, miten etuuksien tarkoitus toteutuu vuoroasumistilanteissa. Eron jälkeen vanhempien väliset ristiriidat koskevat usein vanhempien osallistumista lapsen kustannuksiin. Kokonaisuuteen liittyykin muun ohella arviointi siitä, tulisiko vuoroasumisen olla suoraan lainsäädännössä huomioitava asia vai tulisiko vuoroasumistilanteissa harkinta jättää vanhempien keskinäisen sopimisen varaan.

Jotta vuoroasuminen voitaisiin ottaa huomioon etuuslainsäädännössä ja etuuksien toimeenpanossa, tulisi olla selvää, onko kyseessä etuuden myöntämiseen vaikuttava vuoroasumistilanne. Kansaneläkelaitoksen (Kela) mukaan elatusapusopimusten ja huolto- ja tapaamissopimusten tulkinta on tällä hetkellä ongelmallista. Lapsenhuoltolain uudistamista selvittäneen työryhmän ehdotus vuoroasumisen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään edesauttaisi vuoroasumisen huomioon ottamista etuuslainsäädännössä ja etuuksien toimeenpanossa.

Seuraavassa käsitellään lapsen vuoroasumisen huomioon ottamista eri sosiaaliturvaetuuksissa ja esitetään alustavia ratkaisuvaihtoehtoja vuoroasumistilanteissa esiintyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Lainsäädännön muutoksia koskevien vaikutusten arviointi - erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta - edellyttäisi kuitenkin nykyistä tarkempia tietoja vuoroasumistilanteiden määrästä.

Ehdotus:

Toteutetaan lapsenhuoltolain uudistamista selvittäneen työryhmän ehdotus vuoroasumisen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään. Merkintä edesauttaisi vuoroasumisen huomioon ottamista etuuslainsäädännössä ja etuuksien toimeenpanossa.

3.2 Lainsäädännön muutostarpeita sisältävät etuudet

3.2.1 Yleinen asumistuki

Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten kotitalouksien asumismenoja. Yleinen asumistuki on ruokakuntakohtainen tuki eli asumistuen määrään vaikuttavat ruokakunnan koko ja ruokakunnan jäsenten tulot. Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 4 §:n perusteella samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt kuuluvat samaan ruokakuntaan. Lapsi voi kuulua vain yhteen ruokakuntaan kerrallaan.

Asumistuen myöntämisessä ratkaisevaa on se, missä lapsi tosiasiallisesti asuu. Vuoroasumistilanteessa lapsen voidaan katsoa kuuluvan tuen tarpeessa olevan vanhemman ruokakuntaan, vaikka hänen virallinen asuinpaikkansa olisi toisen vanhemman luona. Lapsi ei kuitenkaan voi kuulua kahteen ruokakuntaan. Jos lapsella on kaksi kotia, lapsi voidaan ottaa huomioon vain toisen vanhemman asumistuessa, yleensä sen vanhemman, jonka luona lapsen virallinen asuinpaikka on. Tilanteessa, jossa molemmat vanhemmat ovat asumistuen tarpeessa, voi asumistukea koskeva nykyinen sääntely estää lapsen pidempiaikaiseen oleskeluun soveltuvan asunnon hankinnan. Ensisijainen asumistukilainsäädäntö voi siten käytännössä muodostaa esteen lasten vuoroasumiselle. Toisen vanhemman lapsen vuoroasumisesta aiheutuvat korkeammat asumismenot voidaan kuitenkin ottaa huomioon viimesijaisessa toimeentulotuessa.

Vuoroasumistilanteissa olisi lapsen edun turvaamiseksi perusteltua, että lapsi voitaisiin ottaa huomioon kahden asunnon asumismenoissa eli lapsi voisi kuulua samanaikaisesti kahteen eri ruokakuntaan. Tällöin asumistuen tarpeessa olevilla vanhemmilla olisi paremmat taloudelliset edellytykset hankkia lapsen pidempiaikaiseen oleskeluun soveltuva asunto. Muutos lisäisi yleisen asumistuen menoja. Asumismenoihin tarvittavan toimeentulotuen tarve voisi kuitenkin vähentyä.

Eläkkeensaajan asumistukea maksetaan pienituloisille vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeensaajille. Eläkkeensaajan asumistuessa otetaan huomioon vain eläkkeensaajan ja hänen puolisonsa asumismenot. Lapsiperheet kuuluvat aina yleisen asumistuen piiriin eli jos eläkkeensaaja asuu yhdessä lapsen kanssa, oikeus asumistukeen ratkaistaan yleisestä asumistuesta annetun lain perusteella.

Ehdotus:

Lapsen edun mukaista vuoroasumistilanteessa olisi, että lapsen tilantarve huomioitaisiin molemmissa kodeissa. Yleisen asumistuen ruokakuntakäsitettä tulisi uudistaa siten, että lapsi voitaisiin katsoa pysyvästi asuvaksi kahdessa asunnossa ja lapsi kuuluisi samanaikaisesti kahteen ruokakuntaan.

3.2.2 Lastenhoidon tuet

Lastenhoidon tukia ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha. Niistä säädetään laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996, jälj. tukilaki). Tukilaissa ei säädetä tilanteista, joissa lapsi tosiasiallisesti asuu kahdessa kodissa vuoroviikoin.

Lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki ovat vaihtoehtoja kunnalliselle varhaiskasvatukselle. Kotihoidon tukea maksetaan vanhemmalle tai huoltajalle vanhempainpäivärahakauden päätyttyä, jos perheessä on vähintään yksi alle kolmevuotias lapsi, joka ei ole kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Yksityisen hoidon tukea maksetaan, jos alle kouluikäinen lapsi on yksityisessä varhaiskasvatuksessa (esim. yksityinen päiväkoti tai lastenhoitaja). Kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen kuuluu hoitoraha, tulosidonnainen hoitolisä sekä mahdollinen kuntakohtainen kuntalisä.

Kotihoidon tuki maksetaan sille vanhemmalle tai huoltajalle, joka lasta pääasiallisesti hoitaa. Jos lasta hoitaa muu henkilö kuin vanhempi tai huoltaja, tuki maksetaan hakemuksessa tuen saajaksi ilmoitetulle vanhemmalle tai huoltajalle. Yksityisen hoidon tuki maksetaan suoraan hoidon tuottajalle.

Tukilain mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen. Perheen käsitteellä on merkitystä määriteltäessä kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen hoitorahojen yhteismäärää sekä hoitolisän määrää.

Joustavaa ja osittaista hoitorahaa maksetaan vanhemmalle tai huoltajalle, jonka työaika on kokoaikaista työaikaa lyhyempi lapsen hoidon vuoksi. Joustava hoitoraha on tarkoitettu alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmille tai huoltajille ja osittainen hoitoraha

perusopetuksen ensimmäisellä tai toisella luokalla olevan lapsen vanhemmille tai huoltajille.

Lastenhoidon tuet ovat kuntien rahoittamia etuuksia, joiden toimeenpanosta huolehtii Kela. Rahoituksesta on vastuussa tukea saavan vanhemman tai huoltajan kotikuntalain mukainen kotikunta.

Vuoroasumistilanteissa lapsella voi olla kaksi asuinpaikkaa joko saman kunnan sisällä tai kahdessa eri kunnassa. Tukilain soveltamiskäytännössä on katsottu, että kunnallinen varhaiskasvatuspaikka on aina este saada kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea riippumatta siitä, asuvatko lapsen vanhemmat tai huoltajat samassa kunnassa vai eri kunnissa. Näin ollen jos vuoroasuvalla lapsella on (toisen kodin tilanteen perusteella) kunnallinen varhaiskasvatuspaikka, ei lapsesta ole oikeutta kotihoidon tukeen, vaikka tuen kriteerit lapsen toisessa kodissa muutoin täyttyisivät. Samoin lain soveltamiskäytännössä on katsottu, että saman lapsen perusteella voidaan maksaa vain yhtä kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea, eli tukea maksetaan vain toiselle vanhemmista. Molemmat vanhemmat tai huoltajat eivät siis voi saada saman lapsen perusteella (määrältään puolitettunakaan) kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea. Jos molemmat vanhemmat hakevat tukea vuoroasumistilanteessa, tuki myönnetään sille vanhemmalle, jonka luona lapsen virallinen asuinpaikka on. Mahdollinen kuntalisä sekä tuen rahoituksesta vastaava kunta määräytyvät sen mukaan, mikä tukea saavan vanhemman kotikunta on.

Ongelmallisia tilanteita siis saattaa syntyä, jos vanhemmilla on erilainen tarve lapsen hoidon järjestämisessä. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa äiti on työssä, ja äidin luona ollessaan lapsi tarvitsisi joko kunnallista varhaiskasvatusta tai yksityisen hoidon tuella tuettavaa yksityistä varhaiskasvatusta, mutta lapsen isä haluaisi hoitaa lasta kotona kotihoidon tuella silloin, kun lapsi asuu isän luona. Jos lapselle on äidin tilanteen pohjalta haettu varhaiskasvatuspaikka, ei isällä ole tästä lapsesta oikeutta kotihoidon tukeen. Jos vuoroasuva lapsi on perheen ainoa alle kolmevuotias lapsi, ei isällä ole oikeutta kotihoidon tukeen myöskään muista sellaisista lapsistaan, joita hän ilman vuoroasumistilannetta voisi hoitaa kotihoidon tuella.

Uutta varhaiskasvatuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaisesti varhaiskasvatus on järjestettävä, nykylainsäädäntöä vastaavasti, myös lapsen vanhempien tai muiden huoltajien asuessa eri paikkakunnilla, jolloin lapsen kotikunta on sama kuin toisen huoltajan, mutta esimerkiksi vuoroasumisen takia hän asuu ja hänellä on varhaiskasvatuksen tarve molemmilla paikkakunnilla. Sääntely tulisi ottaa huomioon myös tukilaissa.

Joustavaa ja osittaista hoitorahaa voidaan maksaa saman kalenterikuukauden ajalta molemmille vanhemmille tai huoltajille, jos molemmat tekevät tavanomaista lyhyempää työaikaa ja muutoinkin täyttävät etuuden saamisen edellytykset. Joustavan ja osittaisen hoitorahan myöntämisen kannalta lapsen asuinpaikalla ei ole merkitystä. Niitä voidaan maksaa myös etävanhemmalle, joka ei asu lapsen kanssa. Näin ollen myös vuoroasumistilanteessa joustavaa ja osittaista hoitorahaa voidaan maksaa molemmille vanhemmille tai huoltajille.

Ehdotus:

Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukia tulisi myöntää vuoroasumistilanteessa riippumatta siitä, onko lapsella varhaiskasvatuspaikka toisen vanhemman valitsemana hoitomuotona. Vanhempien tilanteita tulisi siten tarkastella vuoroasumistilanteissa erikseen.

Tukilain mukaisia etuuksia tulee voida myöntää molempiin koteihin silloin, kun molemmat vanhemmat hoitavat lasta kotihoidon tuella, tai kun lapsi on yksityisessä varhaiskasvatuksessa vuoroviikoin.

Lainmuutokset muuttaisivat kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen rakennetta. Siksi ne edellyttävät tarkempaa selvittelyä. Näin myös muun muassa sen suhteen, miten perhekoko määräytyisi tukipäätöstä tehtäessä ja mikä olisi maksettavan hoitorahan määrä, jos lapsi asuu vanhemman perheessä vain osan aikaa.

3.2.3 Lapsilisä

Lapsilisälain (796/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan oikeus lapsilisän nostamiseen on nostajaksi ilmoitetulla lapsen vanhemmalla tai huoltajalla, jonka huollossa lapsi on. Säännöksen mukaan, jos lapsilisän nostamiseen oikeutetusta henkilöstä syntyy epäselvyyttä, kuuluu oikeus lapsilisän nostamiseen sille henkilölle, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta.

Lapsilisää nostava vanhempi voi saada lisäksi lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen, jos hän ei asu avoliitossa (lapsilisälain 7 §). Vuoroasumistilanteessa lapsilisä ja mahdollinen yksinhuoltajakorotus voidaan maksaa kummalle tahansa vanhemmista vanhempien keskenään sopimin tavoin. Lapsilisä ja sen yksinhuoltajakorotus voidaan kuitenkin maksaa vain toiselle vanhemmista. Lapsilisien maksaminen molemmille vanhemmille samasta lapsesta (määrältään puolitettuna) ei ole nykylainsäädännön mukaan

mahdollista. Mikäli vanhemmat ovat erimielisiä siitä, kummalle lapsilisä tulisi maksaa, maksetaan lapsilisä sille henkilölle, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Jos vanhemmat hoitavat lasta yhtä paljon, ja lapsilisän nostamisesta on erimielisyyttä, maksetaan etuus sille, jonka luona lapsi väestötietojärjestelmän mukaan asuu.

Perheen lapsiluvun mukaan maksettavat lapsilisät voidaan myöntää vain silloin, kun kaikki lapsilisät myönnetään samalle henkilölle.

Osa vanhemmista on päätynyt sopimaan lapsilisän maksamisesta esimerkiksi niin, että toinen vanhempi saa koko lapsilisän käyttöönsä tuloerojen vuoksi. Osa taas on ratkaissut tilanteen siten, että lapsilisän saaja huolehtii lapsilisän määrällä joistakin yhdessä sovituista kuluista, kuten vaatteista. Joissain tapauksissa vanhemmat ovat päätyneet jakamaan lapsilisän siirtämällä puolet toisen vanhemman tilille tai yhdessä perustetulle lapsen tilille, johon molemmilla vanhemmilla on käyttöoikeus.

Lapsen pääasiallisessa hoitamisessa saattaa tapahtua lyhytaikaisia muutoksia esimerkiksi lapsilisään oikeutetun vanhemman sairastuessa tai loma-aikoina. Kelan mukaan toinen vanhemmista saattaa edellä mainituilla perusteilla vaatia lapsilisän maksamista itselleen. Lapsilisä on saatettu jo maksaa toiselle vanhemmalle, kun toinen hakee lapsilisää takautuvalle ajalle. Jos toisen vanhemman katsotaan olleen tietyltä ajalta oikeutettu lapsilisään, voi toiselle vanhemmalle aiheutuva liikamaksu ja takaisinperintä aiheuttaa kiistaa vanhempien välille.

Molempien vanhempien mahdollisuus saada lapsilisä, esimerkiksi määrältään puolitettuna, voisi vuoroasumistilanteissa selkeyttää tilannetta. Lapsilisän porrastusten vuoksi puolitetun osuuden määrittely ei kuitenkaan ole yksinkertaista, esimerkiksi jos vanhemman tai vanhempien perheisiin kuuluu useampi lapsi, joista vanhemmalle maksetaan lapsilisää ja vain osa lapsista asuu vuorotellen vanhempiensa luona. Siten vanhempien kesken jaettavan lapsilisän määrä tulisi määritellä. Esimerkiksi, jos toiselle vanhemmalla määritettäisiin (laskennallisesti, lapsilisän puolittamista varten) oikeus nostaa lapsilisä kahdesta lapsesta (95 e + 105 e) ja toiselle vanhemmalle neljästä lapsesta (95e+105e+134e+153e), ja yksi lapsi näistä – joka kuuluisi kahteen eri ”sisarusparveen” – olisi vuoroasuja, on epäselvää, millä perusteella määritetään se lapsilisä, joka puolitetaan.

Yksinhuoltajakorotuksen tarkoitus on kompensoida yhden vanhemman perheissä elävien lasten kustannuksia. Jos molemmat vanhemmat olisivat yhden vanhemman perheitä (eivät asu avio- /avoliitossa), voitaisiin yksinhuoltajakorotus maksaa esimerkiksi määrältään puolitettuna molemmille vanhemmille.

Mikäli toinen vanhemmista ei hakisi lapsilisää, maksettaisiin lapsilisä korotuksineen yhdelle vanhemmalle. Molempien vanhempien tulisi siten tehdä Kelaan hakemus vuoroasumissopimuksen perusteella maksettavasta lapsilisästä.

Ehdotus:

Lapsilisä tulisi voida jakaa vuoroasumistilanteissa.

Lainuudistuksen yhteydessä tulee selvittää esimerkiksi, miten lapsilisän yksinhuoltajakorotus jaettaisiin vuoroasumistilanteissa ja miten lapsilisä määräytyisi useamman lapsen perheessä.

3.2.4 Elatustuki

Elatuslain 2 §:n mukaan vanhemmilla on velvollisuus vastata lapsen elatuksesta kykynsä mukaan.

Elatustukilain (580/2008) mukaisen elatustuen tarkoituksena on korvata lapsen puutteellista elatusta. Lain 6 §:n mukaan lapsella on oikeus elatustukeen tilanteessa, jossa lapsi ei saa elatusta elatusvelvolliselta tai jos elatusapu on pienempi kuin elatustuki. Elatustukea voidaan maksaa myös, jos elatusvelvollista vanhempaa ei ole.

Kun lapsella on kaksi elatusvelvollista vanhempaa, voidaan lapselle maksettava elatustuki jakaa käsitteellisesti ns. erotustukeen ja laiminlyöntitukeen. Jako kuvaa yksityisen ja julkisen vastuun rajanvetoa elatustuen maksussa. Kyse on siis siitä, onko elatustuki perusteeltaan sellaista, että elatusvelvollisen tulee korvata se Kelalle.

Erotustukena elatustukea maksetaan silloin, kun on todettu, että toinen elatusvelvollinen vanhempi ei kykene kattamaan osaltaan lapsen elatustarvetta. Tällaisessa tilanteessa elatusvelvollisella ei myöskään ole kykyä korvata elatustukea Kelalle, joten lapsen elatus katetaan julkisista varoista. Jos taas elatustukea maksetaan nimenomaan sen seurauksena, että elatusvelvollinen laiminlyö vahvistetun elatusapusopi-

muksen mukaisen elatusvelvollisuutensa (laiminlyöntituki), hänen tulee korvata Kelalle sen maksama elatustuki. Maksamaton elatusapu siirtyy Kelan takautumissaataavaksi ja elatusvelvollisen elatusapuvelaksi (Elatustukilaki 19 §).[11]

Elatustuki maksetaan joko täysimääräisenä tai vähennettynä. Erotilanteessa lapsella on oikeus täysimääräiseen elatustukeen silloin, kun elatusapua ei ole vahvistettu lainkaan maksettavaksi elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn takia (puutteellisen elatuskyvyn vuoksi on tehty niin sanottu nollasopimus). Mahdollista on myös, että elatusapua on sovittu maksettavaksi, mutta se on täysimääräistä elatustukea pienempi elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn takia. Tällöin lapsella on oikeus täysimääräisen elatustuen ja elatusavun erotuksen suuruiseen elatustukeen.[12]

Jos elatusavun määrä on muusta syystä kuin elatusvelvollisen taloudellisen tilanteen takia pienempi kuin täysimääräinen elatustuki, ei oikeutta elatustukeen ole. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi vuoroasumistilanteessa, jos elatusapua ei makseta sen vuoksi, että molemmat vanhemmat huolehtivat lapsen elatuksesta ja asumisesta yhtäläisesti.[13]

Pääsääntöisesti elatustukilain soveltamiskäytännössä ratkaisevaa on tosiasiallinen asuinpaikka. Koska vuoroasumistilanteissa lapsella on kaksi tosiasiallista asuinpaikkaa, lapsen katsotaan asuvan siellä, missä lapsen virallinen asuinpaikka on. Elatustukilain 8 §:n mukaan lapsella ei ole oikeutta elatustukeen, jos lapsi asuu elatusvelvollisen luona. Hallituksen esityksessä (HE 49/2008) 8 §:n perusteluissa todetaan, että elatustuen maksamiselle ei ole tarvetta lapsen asuessa elatusvelvollisen luona, sillä vanhempi yleensä tosiasiassa huolehtii hänen luonaan asuvan lapsen toimeentulosta. Perustelujen mukaan, vaikka elatusvelvollisella ei olisi elatuskykyä, elatustukea ei myöskään makseta, sillä viime sijassa toimeentulotukea määritettäessä vanhemman luona oleva lapsi otetaan huomioon perheenjäsenenä toimeentuloa koskevissa laskelmissa.[14] Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole kuitenkaan erikseen pohdittu vuoroasumista ja sen vaikutusta elatustukeen, eikä siinä ole määritelty tarkemmin, mitä lapsen asumisella tarkoitetaan nimenomaan elatustukea arvioitaessa. Epäselväksi siis jää, tarkoitetaanko hallituksen esityksessä, että elatustukea ei makseta, jos lapsi on kirjattu asumaan elatusvelvollisen luokse, vai kytkeytyykö asuminen nimenomaan tosiasialliseen asumiseen. Hallituksen esityksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, minkä tyyppinen asuminen rajoittaa oikeutta elatustukeen; tuleeko lapsen asumisen

[11] Sarasoja-Rantala 2015, s.19.
[12] Kela ei kuitenkaan maksa elatustukea, jos sen osuus on alle viisi euroa.
[13] Sarasoja-Rantala, s. 20.
[14] Hallituksen esitys eduskunnalle elatustukilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 49/2008), s. 25.

vanhemman luona olla kokoaikaista, vai riittääkö vuoroasuminen tai vaikka asuminen kolmasosan kuusta estämään elatustuen saamisen.[15]

Lapsenhuoltolakiuudistuksen yhteydessä elatuslakiin ehdotetaan muutoksia, joiden perusteella sääntelyä selkeytettäisiin vastaamaan oikeuskäytäntöä lasten vuoroasumiseen liittyen. Myös vuoroasumistilanteessa voitaisiin vahvistaa elatussopimus (tai antaa siitä päätös tuomioistuimessa). Koska nykyisen soveltamiskäytännön mukaan tulkinnanvaraisissa tilanteissa lapsen katsotaan asuvan siellä, missä lapsen virallinen asuinpaikka on, ei oikeutta elatustukeen tällaisessa tilanteessa olisi. Jatkossa virallisen vuoroasumissopimuksen johdosta elatustukilain 8 §:ää on myös mahdollista tulkita niin, että koska lapsella on kaksi tosiasiallista asuinpaikkaa riippumatta siitä, missä lapsen virallinen asuinpaikka on, ei lapsella olisi oikeutta elatustukeen missään tilanteessa.

Oikeusministeriön työryhmän elatuslakiin ehdottamien muutosten soveltaminen käytäntöön on vielä epäselvää. Tulkinnanvaraista on esimerkiksi, miten vanhemman elatuskykyä ja lapsen elatuksen tarvetta on tarkoitus vuoroasumistilanteessa arvioida ja onko joissain tilanteissa perusteltua vahvistaa kaksi elatussopimusta. Elatusavun vahvistamiskäytännöllä on merkitystä myös elatustukilain mahdollisten muutostarpeiden arvioinnissa. Jos vuoroasumistilanteessa vahvistetaan kaksi elatussopimusta, joissa molemmilla vanhemmilla todetaan olevan puutteellinen elatuskyky, lapsella on lähtökohtaisesti oikeus kahteen elatustukeen. Jos nykyistä elatustukilain 8 §:ää ei muuteta, maksettaisiin yksi täysimääräinen tuki taikka ei lainkaan tukea, riippuen siitä miten lapsen asuinpaikkaa koskevaa säännöstä jatkossa soveltamiskäytännössä tulkittaisiin. Jos taas 8 §:ää halutaan muutettavaksi siten, että vuoroasumistilanteissa elatusvelvollisen luona asuminen ei olisi elatustuen este, voisi lapsella nykyisten säännösten pohjalta tulkittuna olla oikeus kahteen täysimääräiseen elatustukeen.

Elatustukea koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää esimerkiksi siten, että vuoroasumistilanteissa voitaisiin maksaa puolet siitä elatustuen määrästä, jonka lapsi saisi, jos ei vuoroasuisi. Jos elatusapua ei olisi lainkaan vahvistettu vanhemman puutteellisen elatuskyvyn takia, olisi elatustuen määrä puolet täysimääräisestä elatustuesta. Jos taas elatusavun määräksi olisi vahvistettu esimerkiksi työttömyysturvan lapsikorotuksen suuruinen määrä, ja elatustukena normaalitilanteessa maksettaisiin täyden elatustuen ja vahvistetun elatusavun erotus, maksettaisiin vuoroasumistilanteessa vain puolet tästä määrästä.

[15] Sarasoja-Rantala s. 24.

Ehdotus:

Elatustukilakia tulisi uudistaa siten, että lapsen vuoroasuminen elatusvelvollisen luona ei estä tuen maksua, ja mahdollistaa tuen jakaminen vanhempien kesken. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee selvittää, miten elatustuki voidaan vanhempien välillä jakaa.

3.2.5 Vammaisetuudet

Vammaisetuuksien tarkoituksena on tukea vammaisten ja pitkäaikaisesti sairaiden henkilöiden itsenäistä selviytymistä sekä heidän kuntoutustaan ja hoitoaan. Vammaisetuuslain (570/2007) mukaisia vammaisetuuksia ovat alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16-vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki ja hoitotuen osana maksettava veteraanilisä. Vammaistuet ja hoitotuki on porrastettu henkilön tuen tarpeen mukaan perustukeen, korotettuun tukeen ja ylimpään tukeen.

Vammaistuen maksaminen molemmille vanhemmille samasta lapsesta ei ole nykylainsäädännön mukaan mahdollista. Vastaavasti kuten lapsilisän osalta, myös alaikäisen lapsen vammaistuen osalta voisi olla vuoroasumistilanteissa perusteltua maksaa tuki esimerkiksi määrältään puolitettuna molemmille vanhemmille.

Vuoroasumistilanteissa vammaisetuuksien toimeenpanoon liittyy vastaavia haasteita kuin lapsilisäänkin, eli esimerkiksi maksunsaajaa halutaan vaihtaa toistuvasti.

Ehdotus:

Vuoroasumistilanteissa tulisi olla mahdollista maksaa vammaisetuus jaettuna molemmille vanhemmille. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, miten vammaisetuudet voitaisiin vuoroasumistilanteissa jakaa.

3.2.6 Sairausvakuutuslain mukaisten matkakustannusten korvaus

Sairausvakuutuslain (1224/2004) perusteella korvataan sairauden, raskauden, synnytyksen ja kuntoutuksen vuoksi tehdyistä matkoista aiheutuneita kustannuksia. Matkakorvaus myönnetään asiakkaan vakinaisesta kotiosoitteesta asiakasta lähimpänä olevaan hoitopaikkaan, josta asiakas voi saada tarpeellisen hoidon. Yleensä lähin hoitopaikka on oman kunnan pääterveyskeskus. Matkakustannusten korvauskäytännössä kiireettömien tutkimukseen tai hoitoon matkustamisesta aiheutuneet matkakustannukset on korvattu sen mukaan, kuinka paljon matka olisi tullut vakuutetun virallisesta asuinpaikasta aloitettuna maksamaan. Kiireettömän matkan lähtöpaikasta säädetään 1.7.2018 alkaen laissa (sairausvakuutuslain 3 a §).

Tapausten vähäisyyden vuoksi soveltamiskäytäntöä vuoroasumistilanteisiin liittyen ei ole muodostunut.

Ehdotus:

Sairausvakuutuslakia tulisi muuttaa siten, että lapsen matka hoitopaikkaan korvataan vuoroasumistilanteissa molempien vanhempien luota riippumatta siitä, kumpi asuinpaikka on lapsen virallinen asuinpaikka.

3.2.7 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaisesti etuudeksi. Toimeentulotuki koostuu Kelan myöntämästä perustoimeentulotuesta ja kunnan myöntämästä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jälj. toimeentulotukilaki) perusteella perustoimeentulotukea voi saada perusosalla katettaviin menoihin ja muihin perusmenoihin. Perusosa on kiinteä summa, jolla katetaan ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja

perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Muina perusmenoina otetaan huomioon kohtuullisen suuruisina huomioon muun muassa asumismenot, muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot, lasten päivähoidon menot ja lapsen tapaamisesta etävanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin kuin ne perustuvat kunnan sosiaalihuollon vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen.

Perusosan määrät on sidottu kansaneläkeindeksiin. Yksinasuvan perusosan määrä on 491,21 euroa vuonna 2018. Yksinhuoltajan perusosan määrää korotetaan 10 prosentilla. Lisäksi laissa säädetään erikseen 10-17-vuotiaan lapsen ja alle 10-vuotiaan lapsen perusosan määrästä. Lapsen perusosan määrä riippuu lasten määrästä. Sisarussarjan ensimmäisen 10-17 vuotiaan lapsen perusosan määrä on 70 prosenttia (343,85 e), sisarussarjan toisen lapsen 65 prosenttia (319,29 e) ja sisarussarjan kolmannen ja sitä seuraavien lasten perusosan 60 prosenttia (294,73 e) yksin asuvan perusosasta. Alle 10-vuotiaan sisarussarjan ensimmäisen lapsen perusosan määrä on 63 prosenttia (309,46 e), sisarussarjan toisen lapsen 58 prosenttia (284,90 e) ja sisarussarjan kolmannen ja sitä seuraavien lasten 53 prosenttia (260,34 e) yksinasuvan perusosasta.

Toimeentulotukilaissa ei ole säädetty toimeentulotuen määrästä vuoroasumistilanteista. Vuoroasuminen on kuitenkin otettu huomioon käytännön toimeenpanossa. Kelan etuusohjeen mukaan vuoroasumistilanteet otetaan huomioon toimeentulotuen perusosan laskennassa. Etuusohjeen mukaan perusosa jaetaan vanhempien kesken, jos vuoroasumisesta on kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen vahvistamalla sopimuksella sovittu tai tuomioistuimen päätöksellä määrätty. Vuoroasumistilanteissa lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot korvataan vanhemmalle maksuvelvollisuuden mukaan.

Toimeentulotukeen sisältyvä laaja harkinta mahdollistaa lasten tosiasiallisen asumisen huomioon ottamisen toimeentulotuen myöntämisessä. Näin ollen viimeisijaisella toimeentulotuella voidaan paikata voimassa olevan ensisijaiseen etuuslainsäädäntöön liittyviä puutteita vuoroasumistilanteissa.

Ehdotus:

Vaikka lasten vuoroasuminen on jo nykyisin otettu huomioon toimeentulokilain soveltamiskäytännössä, tulisi toimeentulotuen määräytymistä vuoroasumistilanteissa lainsäädännössä tarkentaa.

3.3 Etuudet, jotka eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia

3.3.1 Vanhempainpäivärahat

Vanhempainpäivärahoja ovat äitiysraha, erityisäitiysraha, isyysraha ja vanhempainraha. Erityisäitiysrahaa maksetaan ennen lapsen syntymää, joten sillä ei ole merkitysät vuoroasumisen kannalta.

Äitiysrahaan on oikeus raskauden ja synnytyksen perusteella, kun raskaus on kestänyt vähintään 154 päivää. Äitiysrahaa maksetaan äidille riippumatta siitä, missä lapsi asuu.

Isyysrahaa maksetaan isälle, joka on pois ansiotyöstä ja hoitaa alle 2-vuotiasta lasta. Myös vuoroasumistilanteessa isällä on oikeus isyysrahaan.

Vanhempainrahaan on oikeus välittömästi äitiysrahakauden päätyttyä vanhempien sopimuksen mukaan joko lapsen äidillä tai isällä. Isän vanhempainrahan edellytyksenä on, että isä on lapsen äidin kanssa avio- tai avoliitossa. Vanhempainrahaa voidaan kuitenkin maksaa isälle, joka ei ole lapsen äidin kanssa avio- tai avoliitossa, jos isä vastaa lapsen hoidosta. Vuoroasumistilanteissa vanhempien on siten mahdollista jakaa lapsen hoitovastuuta ja saada vanhempainrahaa. Vanhempainrahaa maksetaan kutenkin enintään kahdessa jaksossa kummallekin vanhemmalle, joten vanhempainrahan jakaminen esimerkiksi vuoroviikoin ei käytännössä ole mahdollista. Vanhempainpäivärahoja maksetaan kuitenkin pääasiassa lapsen ollessa alle 1-vuotias, jolloin vuoroasumistilanteet ovat käytännössä harvinaisia. Vuoroasumisen näkökulmasta ei vanhempainpäivärahoja koskevassa sääntelyssä siten ole välittömiä lainmuutostarpeita.

3.3.2 Työttömyysturva

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisia etuuksia, työttömyyspäivärahaa, työmarkkinatukea ja liikkuvuusavustusta, korotetaan, jos työttömyysetuuden saajan huollettavana on alle 18-vuotiaita lapsia. Vuoroasuminen ei vaikuta lapsikorotuksen myöntämiseen. Lapsikorotus maksetaan vanhemmalle, vaikka lapsi ei asuisikaan hänen luonaan. Lapsikorotus maksetaan myös työttömyysetuuden saajan avo- tai aviopuolison alaikäisestä lapsesta, jos lapsi asuu työttömän kanssa samassa taloudessa. Näin ollen yhdestä lapsesta voidaan maksaa työttömyysetuuden lapsikorotusta neljälle työt-

tömyysetuuden saajille, eli lapsen molemmille vanhemmille sekä molempien vanhempien puolisoille. Työttömyysturvalaissa ei siten ole vuoroasumistilanteisiin liittyviä lainmuutostarpeita.

3.3.3 Opintotuki

Opintotukilain (65/1994) mukaiseen opintotukeen kuuluvat opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtiontakaus. Opiskelijalapsiperheet kuuluvat yleisen asumistuen piiriin. Lisäksi pääosa muista opiskelijoista siirtyi yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Opintotukilain mukaista asumislisää maksetaan enää ulkomailla ja Ahvenanmaalla opiskeleville sekä kansanopistojen ja liikuntaopistojen asuntoloissa asuville.

Vanhempien tulot vaikuttavat opintotuen määrään alle 17-vuotiailla opiskelijoilla ja opiskelijoilla, jotka asuvat vanhemman kanssa samassa taloudessa. Opintotuessa huomioidaan sen vanhemman tulot, jonka luona opiskelija asuu, jos vanhemmat ovat eronneet. Soveltamiskäytännössä on katsottu, että jos lapsi asuu vuorotellen kummankin vanhemman luona, huomioidaan sen vanhemman tulot, jonka luona opiskelija virallisesti asuu. Samoin, jos opiskelija asuu kokoaikaisesti samassa asunnossa, mutta vanhemmat muuttavat vuoroviikoin tämän asunnon ja jonkun toisen asunnon välillä, huomioidaan sen vanhemman tulot, joka asunnossa virallisesti asuu. Lapsen tosiallinen asuminen, esimerkiksi vuoroasuminen, voidaan ottaa huomioon opintotukilain soveltamiskäytännössä.

Vuoden 2018 alusta alkaen opintorahassa otettiin käyttöön huoltajakorotus. Opintorahan huoltajakorotus myönnetään kaikille opintorahaa saaville alle 18-vuotiaan lapsen huoltajille. Lapsen huoltajalla tarkoitetaan lapsenhuoltolain mukaisia huoltajia. Sillä ei ole merkitystä, missä tai kenen luona lapsi asuu. Lasta huoltavien opiskelijoiden osalta opintotuki on neutraali, koska huoltajakorotusta myönnettäessä ei tarkastella sitä, missä lapsi asuu. Jos molemmat vanhemmat ovat lapsen huoltajia, maksetaan huoltajakorotus molemmille. Huoltajakorotuksella on koulutuspoliittinen tavoite. Se kohdennetaan nimenomaan lasta huoltavien opiskelijoiden toimeentulon parantamiseen, koska lasta huoltava opiskelija joutuu tekemään järjestelyjä yhteensovittaakseen opintoja ja lapsen huoltoa ja hoitoa, ja tästä aiheutuu myös lisämenoja, joita ei kateta nykyisellä opintotuella.

Lasta kohtaan elatusvelvollinen henkilö – kuten vanhempi, jonka luona lapsi vuoroasuu – ei aina ole lapsen huoltaja. Huoltajakorotus otettiin käyttöön vuonna 2018 voimaan tulleella opintotukilain muutoksella. Mikäli huoltajakorotukseen liittyvässä soveltamiskäytännössä ilmenee vuoroasumisen näkökulmasta haasteita, arvioi opetus- ja kulttuuriministeriö opintotukilain tarpeenmukaista muuttamista.

Opintoetuuksissa lasten asuminen otetaan huomioon myös opintolainan korkoavustuksessa. Kela maksaa pienituloisen opintovelallisen opintolainan korot. Korkoavustuksen tuloraja on korkeampi, jos opintovelallisella on huollettavanaan alaikäisiä lapsia tai jos hänen luonaan asuu puolison alaikäisiä lapsia. Vuoroasumisella on vaikutusta siihen, käytetäänkö korkeampia tulorajoja puolison lasten perusteella. Kelan mukaan asia ei tähän mennessä ole ollut ongelma korkoavustuksen myöntämisessä. Asiaa ei ole tarkemmin ohjeistettu. Lapset on voitu huomioida korkoavustuksessa väestötietojärjestelmään merkitystä osoitteesta riippumatta, jos hakija on osoittanut, että lapsi tai lapset asuvat heidän luonaan säännöllisesti ja pidempiaikaisemmin.

Opintotukilaissa ei siten ole vuoroasumistilanteisiin liittyviä lainmuutostarpeita.

3.3.4 Eläkkeet

Kansaneläkelain (568/2007) perusteella Kansaneläkelaitos maksaa eläkkeen lapsikorotusta, jos eläkkeensaajan tai hänen avio- tai avopuolisonsa 16 vuotta nuorempi lapsi elää samassa taloudessa eläkkeensaajan kanssa tai jos eläkkeensaaja muutoin vastaa muualla asuvan alle 16-vuotiaan lapsensa toimeentulosta. Eläkkeensaajan katsotaan vastaavan lapsensa toimeentulosta, kun hänellä on kustannuksia lapsen toimeentulosta vähintään elatustukilain 9 §:n mukaisen elatustuen määrä. Lapsikorotuksen myöntäminen vuoroasumistilanteissa ei ole noussut ongelmana esille. Osittain tämä voi johtua siitä, että lapsikorotuksen voi edellytysten täyttyessä saada myös muualla asuvasta omasta lapsesta. Kansaneläkelaissa ei siten ole vuoroasumistilanteisiin liittyviä lainmuutostarpeita.

4 Vuoroasuminen ja palvelut

4.1 Yleistä

Kunnat vastaavat monien lapsille ja lapsiperheille tärkeiden peruspalvelujen järjestämisestä kuten varhaiskasvatuksesta, esiopetuksesta, perusopetuksesta sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Kunnalla on pääsääntöisesti velvollisuus järjestää palveluja vain kunnan asukkaille, eli niille, joiden kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kunnat järjestävät myös palveluja, jotka eivät ole sidottuja asumiseen, esimerkiksi liikunta- ja kulttuuripalveluja. Kunnan palvelujen rahoitus perustuu pääasiassa kunnan asukkaiden maksamiin veroihin, valtion kunnille maksamiin valtionosuuksiin sekä asiakasmaksutuloihin.

Pääasiallisesti kuntapalvelut ja rahoitus on kytketty siihen, että henkilöllä on yksi kotikuntalain mukainen kotikunta. Kunnan valtionosuudet määräytyvät kunnassa vakituisesti asuvien asukkaiden mukaan. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesti kunta saa valtionosuuden kaikkien väestötietojärjestelmään merkittyjen asukkaiden perusteella. Valtionosuutta maksetaan kunnan lakisääteisten peruspalvelujen rahoittamiseen. Valtion kunnille antamista tehtävistä tulee perustuslain mukaan säätää lailla ja rahoitusperiaatteen mukaisesti turvata kuntien taloudelliset edellytykset vastata näistä tehtävistä. Vuodesta 2015 lähtien valtionosuuden on lain mukaan oltava 100 prosenttia kuntien uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista.

Lapselle ja perhelle voi järjestää tai tuottaa palveluja myös jokin muu kunta kuin lapsen tai perheen kotikunta, jos tästä on erikseen säädetty tai kunnat ovat asiasta keskenään sopineet. Tällöin kunta on lähtökohtaisesti oikeutettu saamaan palveluista aiheutuvista kustannuksista korvausta järjestämisvastuussa olevalta kunnalta. Korvauksen määrä perustuu kuntien väliseen sopimukseen, ellei asiasta ole erikseen säädetty.

4.2 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksessa olevalla lapsella on varhaiskasvatuslain (36/1973) turvaama oikeus saada suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatusta, opetusta ja hoitoa. Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava lasten päivähoidon järjes-

tämisestä asukkailleen. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan sitä, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jollei lapsella ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava lasten päivähoidon järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.

Hallituksen esityksessä uudeksi varhaiskasvatuslaiksi (HE 40/2018)[16] esitetään, että kunnan olisi järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, joka asuu vanhempiensa tai muiden huoltajiensa työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n perusteella muutu tai hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa (varhaiskasvatuslakiehdotuksen 6 § 2 momentti). Varhaiskasvatus on esityksen mukaan järjestettävä myös lapsen vanhempien tai muiden huoltajien asuessa eri paikkakunnilla, jolloin lapsen kotikunta on sama kuin toisen huoltajan, mutta jaetun asumisen takia hän asuu ja hänellä on varhaiskasvatuksen tarve molemmilla paikkakunnilla.

Järjestämisvelvollisuus on sidottu kotikuntalain mukaiseen tilapäiseen asumiseen, mikäli henkilön kotikunta ei kotikuntalain 3 §:n mukaan muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu muun muassa enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai muusta näihin rinnastettavasta syystä. Säännös kattaa esimerkiksi kausiluontoisen työskentelyn, alle yhden vuoden pituisen työkomennuksen tai muun vastaavankaltaisen tilanteen, taikka tilanteen, jossa lapsi huoltajansa kanssa asuu arkipäivisin huoltajansa työssäkäynnin vuoksi toisella paikkakunnalla, jossa perheen koti sijaitsee.

Kunnalla on mahdollisuus sopia varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja kustannusten korvaamisesta lapsen kotikunnan sekä toisen, varhaiskasvatusta järjestävän kunnan kesken kuntien välisellä sopimuksella.

Varhaiskasvatuslaissa tarkoitetusta päiväkoti- ja perhepäivähoitona järjestettävästä varhaiskasvatuksesta voidaan määrätä kuukausimaksu. Laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016) 4 §:n 5 momentin mukaisesti lapsen huoltajien asuessa eri osoitteessa, mutta lapselle järjestetään varhaiskasvatusta vain yhdessä kunnassa, määrätään maksu sen perheen tulojen perusteella, jonka luona lapsella on väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen asuinpaikka. Jos lapselle järjestetään varhaiskasvatusta kahden

[16] Uutta varhaiskasvatuslakia koskevan hallituksen esityksen myötä voimassa oleva varhaiskasvatuslaki on tarkoitus kumota ja koota varhaiskasvatuksessa sovelletut useisiin eri säädöksiin kuuluneet säännökset uuteen varhaiskasvatuslakiin. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2018.

kunnan alueella, on maksu määrättävä erikseen molemmissa kunnissa. Tällöin maksu määrätään osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksuna.

Varhaiskasvatuslain 11 §:n 1 momentin mukaan päivähoitoa suunniteltaessa ja järjestettäessä on huomioitava lapsen etu. Järjestettäessä varhaiskasvatusta useassa varhaiskasvatuspaikassa esimerkiksi vuoroasumisen yhteydessä, tulee vuoroasumispäätöstä arvioitaessa ja varhaiskasvatusta järjestäessä huomioida lapsen etu.

Ehdotus:

Vuoroasuvalle lapselle tulee nykylainsäädännön mukaan järjestää varhaiskasvatusta myös tilanteessa, jossa hänen vanhempansa asuvat eri kunnissa. Uutta varhaiskasvatuslakia koskevaan hallituksen esitykseen sisältyy vastaava säännösehdotus, jonka mukaan edellä mainituissa tilanteissa lapselle tulisi järjestää varhaiskasvatuspalvelut molemmilla paikkakunnilla.

Lapsen saadessa varhaiskasvatusta yhden kunnan alueella, tulisi vuoroasumistilanteissa huoltajien saada kaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksupäätöstä.

4.3 Esi- ja perusopetus

4.3.1 Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta

Oikeus saada perusopetusta on Suomen perustuslain (628/1998) 16 § 1 momentin mukainen subjektiivinen perusoikeus (HE 309/1993 vp). Subjektiivisen oikeuden toteuttamista yksilö voi vaatia julkiselta vallalta toteutettavaksi lainsäädännön puitteissa suoraan tuomioistuimelta.

Esiopetuksen velvoittavuutta koskeva muutos (HE 135/2014 vp) tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Lain mukaan oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena lapsen on osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Perusopetuslain 4 §:n mukaisesti kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta ns. pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Pääsäännön mukaan perusopetuksen järjestämisvelvollisuus on sillä kunnalla, johon lapsi on väestörekisterissä merkitty oppilaan viralliseksi asuinkunnaksi.

Esi- ja perusopetuksen järjestäminen ja rahoitus on kytketty pääasiallisesti siihen, että henkilöllä on yksi asuinkunta. Opetustoimen palveluiden järjestämisvelvollisuus on sidottu asumiseen, toisin kuin esimerkiksi liikunta- ja kulttuuripalvelut, jotka lähtökohtaisesti ovat avoimia palveluja kaikille, riippumatta henkilön asuinkunnasta.

Lainsäädännössä on säädetty tiettyjä rajattuja poikkeuksia pääsäännöstä, jossa kunnalla on säädetty järjestämisvelvollisuus, vaikka lapsi ei asuisi kyseissä kunnassa. Perusopetuslain 4 a §:n 1 momentin mukaisesti sairaalan sijaintikunnalla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle opetusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä huomioon ottaen on mahdollista. Myös kunnat, joissa sijaitsee erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) tarkoitettu erikoissairaanhoidon muu toimintayksikkö ovat velvollisia järjestämään opetusta erikoissairaanhoidossa olevalle oppilaalle. Lisäksi kunnalla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta lastensuojelulain (417/2007) nojalla asuinkuntansa ulkopuolelle sijoitetuille perusopetuksen oppilaalle. Kuntien valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009, myöhemmin rahoituslaki) on säädetty kustannusten korvauksista erikseen yllämainituissa tilanteissa.

Useimmissa tapauksissa kunnan järjestämisvelvollisuus on selkeästi todennettavissa, mutta tietyissä tilanteissa voi tulla tapauskohtaisesti harkittavaksi, milloin henkilön oleskelua kunnan alueella on pidettävä asumisena. Kunnassa asumiselta edellytetään tiettyä olosuhteiden pysyvyyttä, esimerkiksi lyhytaikaista vierailua tai lomailua paikkakunnalla ei pidetä asumisena. Kuitenkaan kotiosoitetta tai rekisteröintiä väestötietojärjestelmään ei pidetä aina välttämättömänä edellytyksenä järjestämisvelvollisuuden syntymiselle. Esimerkiksi turvapaikanhakijoilla, oleskelulupaa vailla olevien (ks. esim. EOA: 142/2/10) sekä diplomaattista suojaa nauttivien perheiden lapsilla on katsottu olevan perusoikeus saada perusopetusta, vaikka lapsi ei olisi kunnan asukas.

Ehdotus:

Vuoroasumisen näkökulmasta ei ole lainmuutostarpeita.

4.3.2 Koulupaikan määräytyminen

Kunta osoittaa perusopetuslain 6 §:n mukaisesti oppilaalle lähikoulun tai muun soveltuvan koulupaikan, jossa annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Kunnan oppilaalle osoittama lähikoulu ei aina välttämättä ole maantieteellisesti tarkastellen oppilaan lähin koulu. Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluja.

Esiopetusta saavalle oppilaalle voidaan opetuksen järjestämispaikaksi osoittaa myös vastaavat edellytykset täyttävä päivähoitopaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämispaikka. Esiopetusta voidaan järjestää päiväkodeissa ja kouluissa.

Perusopetuksessa on vapaa hakeutumisoikeus. Oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin asuinkunnan hänelle osoittamaan lähikouluun. Oppilaaksi voi pyrkiä johonkin muuhun asuinkunnan kouluun, muun kunnan kouluun, valtion kouluun tai opetuksen järjestämisluvan saaneen yksityisen opetuksen järjestäjän kouluun, mutta subjektiivista oikeutta päästä tähän kouluun oppivelvollisella ei kuitenkaan ole. Oppilasvalinnassa on noudatettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia.

Varhaiskasvatuksen sekä perusopetuslain mukaisten valtionosuustehtävien järjestämiseen valtionosuus myönnetään lapsen kotikunnalle. Rahoituslain mukaisesti oppilaan kotikuntana pidetään kuntaa, joka on merkitty oppilaan kotikuntalain (201/1994) mukaiseksi kotikunnaksi väestötietojärjestelmään varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Mikäli esi- tai perusopetuksen järjestää muu kuin oppilaan kotikunta, oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan rahoituslain 37 §:n nojalla asianomaiselle kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen (kuntayhtymälle, perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestämisluvan saaneelle rekisteröidylle yhteisölle, säätiölle, yliopistolle tai valtiolle).

Oppilaalla on perusopetuslain 28 §:n 1 momentin mukaan aina oikeus saada käydä kunnan hänelle osoittamaa lähikoulua. Oppilaalla voi kuitenkin olla kerrallaan vain yksi perusopetuksen järjestämispaikka, lukuun ottamatta edellä mainittua tilannetta,

jossa oppilas on esimerkiksi erikoissairaanhoidon potilaana ja saa opetusta muulla kuin lähikoulussaan.

Ehdotus:

Vuoroasumisen näkökulmasta ei ole lainmuutostarpeita.

4.3.3 Oppivelvollisuuden valvonta

Perusopetuslain 25 §:n mukaisesti Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jolloin lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus katsotaan päättyneeksi, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Jos lapsen vammaisuuden, sairauden tai muun syyn vuoksi oppivelvollisuutta ei ole mahdollista suorittaa yhdeksässä vuodessa, alkaa oppivelvollisuus vuotta säädettyä aikaisemmin eli 6-vuotiaana ja kestää kokonaisuudessaan 11 vuotta. Tätä kutsutaan niin sanotuksi pidennetyksi oppivelvollisuudeksi. Perusoikeuteen saada maksutonta perusopetusta kuuluu myös oikeus saada oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.

Lainsäädännön muutoksen (HE 135/2014 vp) myötä lapsen on osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Kunnalla ei ole asiassa samanlaista valvontavelvollisuutta kuin perusopetuksessa. Lapsen huoltajan on perusopetuslain 2 a §:n 4 momentin mukaan huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaa.

Suomessa ei ole pakkoa osallistua koulujärjestelmän piiriin kuuluvaan perusopetukseen. Kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta sellaiselle oppivelvolliselle, joka huoltajan päätöksellä opiskelee muualla kuin koulussa. Sen sijaan oppivelvollisen asuinkunnalla on velvollisuus valvoa, että oppivelvollisuusikäiset saavat opetusta (HE 86/1997 vp s, 63). Oikeus perusopetukseen ja toisaalta oppivelvollisuus asettavat opetuksen järjestäjille vahvan velvollisuuden huolehtia siitä, että kumpikin toteutuu mahdollisimman täysimääräisesti kaikkien oppivelvollisuusikäisten kohdalla.

Lähikouluperiaate tarkoittaa sitä, että oppilas voi käydä lähikouluaan eli sitä koulua, jonka oppilaaksi hän asuinpaikkansa perusteella kuuluu. Lähikouluperiaate jakaa oppilaat kouluihin tasaisesti kunnan alueella huomioiden oppilaan asuinpaikan, kunnan olosuhteet, varhaiskasvatus- ja esiopetuspaikat sekä koulumatkojen toimivuuden. Oppilaan asuinkunnalla on velvollisuus valvoa oppivelvollisuuden suorittamista, jonka vuoksi oppilaalla voi kerrallaan olla vain yksi perusopetuksen järjestämispaikka. Perusperiaatetta laajennettaessa oppilaan koulunkäynnin ja oppimisen tuen käytännön järjestäminen voisi osoittautua haastavaksi. Koulut, opetusryhmät ja yksittäiset oppilaat voivat edetä oppiaineissa eritahtisesti, tuntijaon mukainen vuosiviikkotuntimäärä sekä opetussuunnitelman perusteet voivat vaihdella eri kouluissa. Myös koulujen loma-ajat sijoittuvat eri aikoihin kalenterivuodessa. Myös oppilaan arviointi ja oppilashuoltoon liittyvien palvelujen saanti vaikeutuu.

Ehdotus:

Vuoroasumisen näkökulmasta ei ole lainmuutostarpeita.

4.4 Koulukuljetukset ja koulumatkatuki

Perusopetuslain 6 § koulupaikan määräytymisestä sisältää kuntia koskevan yleisen säännöksen opetuksen ja siihen liittyvien koulukuljetusten suunnittelusta ja järjestämisestä. Koulumatkojen turvallisuutta ja lyhyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun ohella asutuksen ja koulujen sekä muiden opetuksen järjestämispaikkojen, kuten päiväkotien sijainti sekä muut asianomaisen kunnan olosuhteet ja oppilaiden ikä (HE 86/1997 vp, s. 55).

Oppilaalla on perusopetuslain 32 §:n mukaan oikeus maksuttomaan kuljetukseen tai oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävään riittävään avustukseen, jos matka on yli viittä kilometriä pidempi tai jos matka on lapselle liian vaikea, rasittava tai vaarallinen.

Oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas lukuvuoden alkaessa on täyttänyt 13 vuotta, saa koulumatka kestää enintään kolme tuntia. Perusopetusta, lisäopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi.

Koulukuljetusten järjestämiseen liittyy tiettyjä kriteerejä, kuten matkaan käytettävä aika, matkan pituus sekä tapauskohtainen harkinta, kuten matkan vaarallisuus ja rasittavuus, jossa koulumatkaa arvioidaan suhteessa oppilaan ikään ja kehitystasoon. Koulukuljetus tai kuljetusetu voidaan myöntää myös vain osaan lukuvuotta, esimerkiksi talviaikaan (HE 86/1997 vp, s. 65).

Mikäli oppilas otetaan oppilaaksi muuhun kuin lähikouluksi tarkoitettuun kouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella kunnalla on velvollisuus järjestää koulukuljetus vain kunnan osoittamaan lähikouluun.

Maksuton koulukuljetus myönnetään oppilaan ensisijaisen, väestörekisteriin merkityn kotiosoitteen ja lähikoulun väliselle matkalle. Lapsen asuessa kahden eri huoltajan luona, kunta on velvollinen järjestämään lapsen koulukuljetuksen vain väestörekisteriin merkittyyn vakinaiseen osoitteeseen. Tämä väestörekisteriin merkitty asuinkunta osoittaa lapsen perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun lähikoulun ja koulukuljetus järjestetään tähän kouluun, mikäli perusopetuslain mukaiset kriteerit täyttyvät. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2006:10) mukaan kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää koulukuljetusta esimerkiksi toisen vanhemman luolta, vaan koulukuljetus koskee väestörekisteriin merkittyä asuinpaikkaa ja koulun välistä matkaa. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa järjestämään koulukuljetukset molempien vanhempien luolta, ja kunta voi päättää järjestää palvelut myös laissa säädettyä laajemmin.

Mikäli koulukuljetukset järjestettäisiin molempien vanhempien luolta, laajentaisi se kuntien lakisääteistä tehtävää. Vuoroasumiseen liittyvän puutteellisen tietopohjan (mm. vuoroasumisen piirissä olevat lasten määrä, vuoroasumisen piirissä olevat oppivelvollisuusikäiset, koulukuljetusten piiriin kuuluvat lapset, koulukuljetusten pituudet) vuoksi tarvitaan lisätietoja siitä, mitä vaikutuksia koulukuljetusten ulottamisella vuoroasumisen mukaisesti kahden vanhemman luota aiheuttaisi kuntien järjestämisvelvollisuudelle sekä kuntien ja valtiolle kustannuksille.

Ehdotus:

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa järjestämään koulukuljetukset molempien vanhempien luota.

Kunta voi päätöksellään järjestää koulukuljetukset laissa säädettyä laajemmin.

4.5 Hakeutuminen oppivelvollisuuden jälkeiseen koulutukseen

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Hakeutuminen oppivelvollisuuden jälkeiseen koulutukseen on vapaaehtoista. Toisen asteen koulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus, joten opiskelija voi pyrkiä opiskelijaksi mihin tahansa opetuksen järjestäjän koulutukseen. Pitkät välimatkat koulutuksen järjestämispaikkaan tai tarvittaessa itsenäinen asuminen voivat muodostua taloudelliseksi ja sosiaaliseksi haasteeksi. Tämä voi vaikuttaa perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen liittyviin hakeutumisratkaisuihin.

Ehdotus:

Vanhempien vuoroasumissopimuksissa tulee jatkossa huomioida myös lapsen oppivelvollisuuden jälkeiseen koulutukseen hakeutuminen.

4.6 Lukiolaisten ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuki

Lukiolaisten ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain (48/1997) mukaisella koulumatkatuella korvataan päivittäisen koulumatkan kustannuksia. Koulumatkatuella korvataan todelliset koulumatkat ensisijaisesti julkisella liikenteellä.

Lain mukaan koulumatkatuen myöntämisen edellytyksenä on pitkä koulumatka ja soveltuva matkustustapa, joita määriteltäessä otetaan huomioon matkasta kuukausittain aiheutuvat säännölliset kustannukset, opiskelijan mahdollisuus käyttää julkista liikennettä sekä opiskelun yhtäjaksoisuus. Koulumatkatukioikeus on vain, jos opiskelijan koulumatka on vähintään kymmenen kilometriä, vähintään seitsemän yhdensuuntaista matkaa viikossa, kilometriä ja kuukausittaiset koulumatkasta aiheutuvat kustannukset

ylittävät 54 euroa. Lisäksi opiskelijalla tulee olla vähintään seitsemän koulumatkatukeen oikeuttavaa yhdensuuntaista matkaa viikossa yhdenjaksoisen vähintään 18 päivän ajan. (3 §)

Jos toisen vanhemman luota on koululle yli kymmenen kilometriä ja toisen luota alle kymmenen kilometriä, ja opiskelija kulkee vanhempien luota vuoroviikoin kouluun, voi nykyisin vain kauempana asuvan vanhemman luota säännöllisesti kouluun kulkeva opiskelija saada koulumatkatuella tuetun lipputuotteen. Useaa lipputuotetta ei tueta yhtä aikaa, vaan järjestelmä on kaavamainen ja opiskelijalla on yksi kuukausikohtainen omavastuu (43 €/kk).

Koulumatkatukea voidaan maksaa koulutuksen järjestäjälle, matkalipun myyjälle taikka opiskelijalle itselleen riippuen opiskelijan liikenneolosuhteista. Koulumatkatuki voidaan maksaa opiskelijalle itselleen esimerkiksi, jos opiskelijan koulumatka tai matkustustapa vaihtuu useita kertoja lukuvuoden aikana.

Koulumatkatukea myönnettäessä lapsen asuminen määräytyy kotikuntalain mukaan. (virallinen osoitetieto ja/tai tosiasiallinen asuinpaikka).

Koulumatkatuen uudistustarpeita on tarpeen kartoittaa erityisesti ammatillisen koulutuksen reformin vuoksi. Koulumatkatuen myöntämisehtoja lainsäädännössä voitaisiin joustavoittaa esimerkiksi siten, että matkustustarvetta arvioitaisiin kuukausitasolla nykyisen varsin tarkan viikkokohtaisen tarkastelun sijaan. Tämä parantaisi vuoroasujien mahdollisuuksia päästä koulumatkatuen piiriin.

Ehdotus:

Koulumatkatuen myöntämisehtoja tulisi joustavoittaa.

4.7 Sosiaali- ja terveyspalvelut

4.7.1 Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen vuoroasumistilanteessa

Perheille kohdennetuilla palveluilla tuetaan vanhempia tai muita huoltajia tai lapselle läheisiä henkilöitä turvaamaan lasten hyvinvointi ja kasvatus. Lasten ja perheiden näkökulmasta tärkeitä kuntien vastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ovat erityisesti perusterveydenhuollon palvelut (ml. neuvolapalvelut), opiskeluhuolto, kotipalvelu, perhetyö, kasvatus- ja perheneuvonta, lastensuojelu, omaishoidon tuki, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet, kehitysvammaisten erityishuolto, kuntoutus, mielenterveyspalvelut, erikoissairaanhoito sekä päihdehuolto.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kunta vastaa lähtökohtaisesti omien asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Kunnat ovat voineet siirtää sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon järjestämisvastuun yhteistoiminta-alueelle, joka voi olla kuntayhtymä tai perustua vastuukuntamalliin. Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään. Kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977) velvoittaa kaikki kunnat kuulumaan kuntayhtymään, joka osaltaan vastaa kehitysvammapalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Kunta voi kuitenkin järjestää erityishuoltoa myös itse.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 47 §:n 2 momentin mukaan henkilö voi käyttää hoitosuunnitelmansa mukaisen hoidon toteuttamiseen myös muun kuin kuntansa perusterveydenhuollon palveluja hoidosta vastaavan terveyskeskuksen muuttumatta, jos hän asuu tai oleskelee säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti kotikuntansa ulkopuolella työn, opiskelun, vapaa-ajan vieton, lähiomaisen tai muun läheisen asumisen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Perusterveydenhuollon osalta henkilön on tehtävä ilmoitus valinnastaan sekä kotikunnan että oleskelukunnan terveyskeskukselle, ja hoito voi alkaa viimeistään kolmen viikon kuluttua ilmoituksen saapumisesta. Vastaavasti henkilö voi saada terveydenhuoltolain 47 §:n 3 momentin perusteella hoitosuunnitelmansa mukaista erikoissairaanhoitoa tilapäisellä oleskelupaikkakunnallaan hoitovastuun siirtymättä. Hoitopaikka on valittava yhteisymmärryksessä lähetteen antavan lääkärin tai hammaslääkärin kanssa.

Myös sosiaalihuoltolain (1301/2014) 57 §:ssä säädetään pidempiaikaisen oleskelun perusteella järjestettävistä sosiaalipalveluista. Sen mukaan, jos henkilö oleskelee säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti työn, opiskelun tai vastaavien syiden vuoksi kotikuntansa ulkopuolella, eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n 1 kohdan perusteella muutu, hän voi hakea tarvitsemiaan sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia oleskelukunnassaan.

Terveydenhuoltolain 50 §:n perusteella kiireellinen sairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyshoito, päihdetyö ja psykososiaalinen tuki, on annettava sitä tarvitsevalle potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Myös sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan kiireelliset ja välttämättömät palvelut tulee järjestää myös kunnassa oleskeleville henkilöille tarvittaessa.

Henkilön palvelujen järjestämisestä vastaava kunta vastaa pääasiallisesti palvelun kustannuksista, vaikka palvelu olisi annettu henkilön oleskellessa toisen kunnan alueella. Terveydenhuoltolain 58 §:n mukaan hoidon järjestämisestä vastaava kunta tai kuntayhtymä korvaa hoidosta aiheutuneet kustannukset, jos hoitoa on annettu henkilölle toisen kunnan alueella. Sosiaalihuoltolaissa (710/1982) säädetään kuntien keskinäisistä korvauksista laitoshoidon, perhehoidon ja asumispalvelujen osalta. Lisäksi erityislainsäädännössä säädetään muun muassa lastensuojelun kustannusten korvaamisesta kuntien välillä.

Sosiaalihuoltolaissa korostetaan palvelujen ehkäisevää ja lapsen kehitystä edistävää tavoitetta. Lakiin on otettu erikseen säännökset, joilla pyritään lasten aseman turvaamiseen sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa.[17] Myös terveydenhuoltopalvelujen antamisessa tulisi ottaa huomioon lapsen etu.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella kunnalla voidaan tulkita olevan melko laaja vastuu vuoroasuvan lapsen sosiaali- ja terveyspalveluista paitsi silloin, kun vanhemmat asuvat saman kunnan sisällä, myös silloin, kun lapsen virallinen asuinpaikka on toisessa kunnassa. Tästä huolimatta palveluja järjestettäessä ei vuoroasumistilanteita ole riittävässä määrin huomioitu. Vuoroasumistilanteessa voi myös olla haasteellista koordinoida lapsen tarpeen mukaiset palvelut kahden kodin välillä, erityisesti, jos vanhemmat asuvat eri kunnissa. Lisäksi esimerkiksi niissä palveluissa, joissa edellytetään pitkäjänteistä yhteistyösuhdetta asiakkaaseen (esimerkiksi perhetyö), tulisi lapsen tilanteen tuntevan työntekijän pystyä työskentelemään lapsen molemmissa perheissä siitä riippumatta, asuvatko nämä samassa kunnassa vai eivät. Vuoroasuvan lapsen tarpeiden mukaisten palvelujen koordinoimiseksi tulisi kahden kunnan tilanteessa pyrkiä joustavaan yhteistyöhön viranomaisten välillä. Tästä säädetään sosiaalihuoltolain

[17] Sosiaalihuoltolain 5 §:n nojalla kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lain 9 §:n mukaan kunta on velvollinen huolehtimaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamisesta ja edistämisestä, ja 10 §:ssä säädetään velvollisuudesta huolehtia lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämisestä kasvatuksen tukemiseksi sekä erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten tarpeiden huomioimisesta. Lain 11 §:n mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi. Keskeinen lapsen etua turvaava säännös on sosiaalihuoltolain 13 §, jossa säädetään kunnalle velvollisuus järjestää lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömät palvelut viipymättä.

41 §:ssä.[18] Työryhmä katsoo, että mikäli lapsen tilanne edellyttäisi sosiaalihuoltolain mukaista palvelutarpeen arviota ja sen mukaan useiden palvelujen kokonaisuutta, tulisi palvelujen koordinaatio lähtökohtaisesti säilyttää yhdellä työntekijällä ja kunnalla. Tiedon lapsen kokonaistilanteesta, käynnissä olevista tukitoimista ja niiden koordinointivastuun tulisi olla samassa paikassa.

Sosiaalihuoltolaki sekä esimerkiksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) siis sisältävät nykyisellään kattavasti lapsen etua turvaavaa sääntelyä sekä sääntelyä, jonka nojalla palveluja tulee järjestää vuoroasuvan lapsen tarpeita silmälläpitäen tarvittaessa molempiin koteihin. Sosiaalihuoltolain toimeenpanossa (opas, koulutukset, käsikirjat) tulisi nykyistä selkeämmin ohjeistaa, mitä velvollisuuksia kunnilla (jatkossa maakunnilla) on lapsen vuoroasumistilanteessa. Sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja tulee antaa tilanteen niin edellyttäessä molempien vanhempien kotiin sekä kunnan sisällä että kuntien välillä.

Terveydenhuoltolaissa oleva, oleskelukunnan järjestämisvastuuta koskeva sääntely (47 §) takaa kiireettömän, hoitosuunnitelman mukaisen hoidon, mutta ei muuta kiireetöntä hoitoa. Lähtökohtaisesti lapsella tulisi olla oikeus saada tarvitsemansa kiireettömät terveyspalvelut molemmista kodeista.

Työryhmä ei ole ehtinyt yksityiskohtaisemmin selvittää sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön muutostarpeita suhteessa vuoroasumistilanteisiin. Työryhmän järjestämissä kuulemistilaisuuksissa kävi kuitenkin ilmi, että nykyisin esimerkiksi omaishoidon tuki ja vammaispalvelut eivät kaikilta osin vastaa lasten tarpeisiin vuoroasumistilanteissa, eikä sosiaalihuoltolain mukaista välttämätöntä kotipalvelua järjstetetä aina lapsen edun mukaisesti.

Ehdotus:

Lapsen edun tulee olla ohjaava periaate sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä myös vuoroasumistilanteessa. Siten palvelut tulee järjestää lapsen ja perheen tarpeen mukaisesti lapsen molemmissa kodeissa, ja riippumatta siitä, sijaitsevatko ne yhden vaiko kahden kunnan alueella.

[18] Sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on myös oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin sosiaalihuoltolaissa tarkemmin säädetään.

Sosiaalihuoltolaki, terveydenhuoltolaki ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva erityislainsäädäntö sekä niiden soveltamiskäytäntö eivät kaikilta osin turvaa lapsen edun toteutumista vuoroasumistilanteissa. Lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että vuoroasuvan lapsen sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat lapsen edun mukaisesti. Siltä osin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö jo vastaa vuoroasumistilanteissa elävien lasten tarpeisiin, tulisi ohjeistuksella ja koulutuksella varmistaa, että palvelut tarjotaan lapsen kasvun ja kehityksen turvaamiseksi molemmissa kodeissa.

Mahdollisista kuntien laajenevista tehtävistä tulisi säätää laissa ja ottaa niistä aiheutuvat kustannukset huomioon kuntien rahoituksessa. Kunkin palvelun osalta tulisi myös arvioida tarve säätää kustannusten jakautumisesta kuntien välillä palvelujen jakautuessa kahden kunnan alueelle.

4.7.2 Maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen

Hallitus esittää uusien maakuntien perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista 1.1.2020 alkaen. Tavoitteena on, että eduskunta hyväksyy maakunta- ja sote-uudistuksen lait kesäkuussa 2018. Viimeisimpänä eduskunnan käsittelyyn on annettu hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp).

Osana esitettyä maakuntauudistusta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun esitetään siirtyvän kunnilta maakunnille[19]. Samalla sosiaali- ja terveyspalveluihin käytetty osuus kuntien rahoituksesta siirretään maakuntien sote-tehtävien valtionrahoitukseen. Kuntien tehtäviksi jää edelleen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Maakunnan velvollisuus järjestää palveluja on lähtökohtaisesti kytketty maakunnassa asumiseen, vaikka tästä säädetään myös poikkeuksia esimerkiksi valinnanvapauspaveluissa.

[19] Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp).

Säädettäessä maakunnille uusia tai laajenevia tehtäviä tulee niistä aiheutuvat kustannukset ottaa huomioon maakuntien rahoituksessa. Maakunnan rahoitus perustuu kokonaan valtionrahoitukseen ja asiakasmaksutuloihin. Maakunnille myönnetään laskennallista rahoitusta erilaisten määräytymistekijöiden (ikäluokat, sairastavuus, sosioekonomisia tekijöitä) sekä olosuhdetekijöiden (esim. asukastiheys) perusteella. Maakunnan rahoituksen määräytymisperusteissa ei ole mahdollista ottaa huomioon vuoroasumistilanteita ja lapsen mahdollista asumista kahdessa eri maakunnassa asuvien vanhempien luona. Lapsi otetaan huomioon sen maakunnan rahoituksessa, jonka alueella lapsen kotikunta sijaitsee. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 37 §:n perusteella lapsen kotimaakunta korvaa muulle kuin lapsen kotimaakunnalle aiheutuvat kustannukset.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus selkeyttäisi vuoroasuvan lapsen asemaa niissä tapauksissa, joissa lapsen molemmat kodit sijaitsevat eri kunnissa, mutta samassa maakunnassa. Tilanteissa, joissa vuoroasuvan lapsen molemmat vanhemmat asuisivat saman maakunnan alueella, olisi vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta tällä maakunnalla. Lapsen kotien sijaitessa eri maakunnissa olisi palvelujen kustannusvastuu lapsen kotimaakunnalla.

Niissä tilanteissa, joissa vanhempien kotikunnat olisivat eri maakunnissa, pitäisi määritellä se, miten järjestämisvastuu ja siihen liittyvä rahoitusvastuu jakautuisi maakuntien kesken ja miten asiakkaan palveluprosessi sekä eri toimijoiden yhteistyö saataisiin sujuvaksi. Maakuntien itsehallinnollinen asema ja siihen liittyvä mahdollisuus maakuntien erilaisiin ratkaisuihin esimerkiksi asiakasmaksujen tason määrittelyissä saattaisi lisäksi vaikuttaa lapsen ja perheen asemaan näissä tilanteissa.

Lakiehdotus koskien asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018 vp) laajentaa valinnanvapautta. Lakiehdotuksen mukaan asiakkaalla olisi oikeus valita sosiaali- ja terveyskeskus ja suunhoidon yksikkö oman maakunnan alueelta tai toisen maakunnan alueelta ilman maakunnan liikelaitoksen osoitusta tai palvelutarpeen arviointia. Muut kuin suoran valinnan palvelut asiakas saisi lähtökohtaisesti asuinmaakuntansa liikelaitoksesta. Asiakas voisi kuitenkin valita myös muun kuin oman asuinmaakuntansa liikelaitoksen. Sosiaali- ja terveyskeskusta, suunhoidon yksikköä ja liikelaitosta voisi vaihtaa kuuden kuukauden välein. Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus käyttää myös muun kuin valitsemansa sosiaali- ja terveyskeskuksen, suunhoidon yksikön ja liikelaitoksen palveluyksikön palveluja, jos hän asuu tai oleskelee tilapäisesti valitsemansa sosiaali- ja terveysyksikön, suun hoidon yksikön tai liikelaitoksen palveluyksikön sijaintikunnan ulkopuolella. Asiakkaan valinnanvapautta lisättäisiin myös maakunnan liikelaitoksen palvelutarpeen arvioinnin perusteella myöntämällä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla, joiden perusteella asiakas voisi valita palveluntuottajan.

Vuoroasumistilanteissa tulisi varmistaa, että lapsen sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat lapsen edun mukaisesti molempien maakuntien alueella. Maakuntien itsehallinnollinen asema ja siihen liittyvä mahdollisuus maakuntien erilaisiin ratkaisuihin esimerkiksi asiakasmaksujen tason määrittelyissä saattaa vaikuttaa lapsen ja perheen asemaan vuoroasumistilanteissa.

Ehdotus:

Tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevassa lainsäädännössä ja sen toimeenpanossa tulisi varmistaa palvelujen järjestäminen vuoroasumistilanteissa lapsen edun mukaisesti eri maakuntien alueella - yhteistyössä maakuntien kesken ja saman maakunnan sisällä molempiin lapsen koteihin.

Mahdollisesta järjestämisvastuun laajenemisesta vuoroasumistilanteissa tulisi säätää laissa ja ottaa siitä aiheutuvat kustannukset huomioon maakuntien rahoituksessa. Kunkin palvelun osalta tulisi myös arvioida tarve säätää kustannusten jakautumisesta maakuntien välillä.

5 Verotuksen työasuntovähennys

Työasuntovähennyksestä säädetään tuloverolain (1535/1992) 95 a §:ssä. Vähennys täydentää niitä keinoja, joilla viime vuosina on pyritty lisäämään työvoiman liikkuvuutta ja vähennyksen tarkoituksena on kattaa osittain niitä lisäkustannuksia, joita näistä tilanteista työntekijälle aiheutuu. Työasuntovähennys myönnetään verovelvolliselle, joka on vuokrannut käyttöönsä asunnon varsinaisen työpaikkansa sijainnin vuoksi. Edellytyksenä on lisäksi se, että verovelvollisella on yli 100 kilometrin päässä työasunnosta sijaitseva vakituinen asunto, jossa hän asuu puolisonsa tai alaikäisen lapsensa kanssa. Tuloverolain 95 a §:n mukaan perheettömällä henkilöllä on oikeus työasuntovähennykseen vain silloin, kun hänellä on samanaikaisesti kaksi varsinaista työpaikkaa ja kaksi eri asuntoa kummankin varsinaisen työpaikan sijainnin vuoksi.

Työasuntovähennystä käsitellessään eduskunnan valtiovarainvaliokunta otti mietinnössään (VaVM 15/2007 vp) kantaa työasuntovähennyksen myöntämisen edellytyksistä juuri vähennyksen rajaamiseen perheellisille henkilöille ja piti linjausta yhdenmukaisena tuloverojärjestelmän muiden linjausten kanssa. Mietinnössä kiinnitettiin huomiota myös rajaukseen liittyvään tärkeään valvonnalliseen näkökohtaan: mikäli puolisoa tai lapsia koskevasta edellytyksestä luovuttaisiin, se, miten vakituista asuminen toisella paikkakunnalla on, jäisi verovelvollisen oman ilmoituksen varaan. Verottaja ei pystyisi asiaa käytännössä valvomaan.

Tuloverolain 95 a §:n sisältämän puolison tai lapsen kanssa asumista koskevan edellytyksen osalta on Verohallinnon työasuntovähennystä koskevassa ohjeessa (Työasuntovähennys A126/200/2017) esimerkin avulla todettu, että työasuntovähennys voidaan vuoroasumistilanteessa myöntää eronneelle puolisolle, jos hänellä on yli 100 km päässä työasunnosta sijaitseva asunto, jossa hänen katsotaan eron jälkeen asuvan alaikäisten lastensa kanssa. Näin ollen voimassaoleva tuloverolain 95 a § kattaa jo nykyisellään vuoroasumistilanteet.

Ehdotus:

Vuoroasumisen näkökulmasta ei ole lainsäädännön muutostarpeita.

6 Johtopäätökset

YK:n lapsen oikeuksien sopimus, Suomen perustuslaki sekä voimassaoleva laintasoinen sääntely luovat pohjan sille, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikessa lasta koskevassa lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Työryhmän työn lähtökohtana on ollut lapsen edun toteutuminen vuoroasumistilanteissa. Sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmän tulisi tukea lapsen edun toteutumista vuoroasumistilanteissa.

Valtiovarainministeriön Tulevaisuuden kunta -hankkeessa todettiin, että kunnan jäsenen tai kunnan asukkaan juridista määritelmää ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa. Henkilöllä voisi jatkossakin olla vain yksi kotikunta. Työryhmä katsoo, että edellä mainittu linjaus on perusteltu ja on ottanut ehdotustensa lähtökohdaksi, että vuoroasuva lapsi olisi jatkossakin yhden kunnan asukas.

Oikeusministeriön lapsenhuoltolakityöryhmän ehdottama sääntely, jonka mukaan lapsen vuoroasumissopimuksen tai päätöksen pohjalta tehtäisiin väestötietojärjestelmään merkintä, voisi tulevaisuudessa toimia selkeänä perusteena oikeuksille eri palveluihin ja etuuksiin vuoroasumistilanteessa lapsen molemmissa kodeissa.

Tämän työryhmän tekemien, sosiaaliturvaa koskevien ehdotusten lähtökohtana on, että väestötietojärjestelmässä jatkossa oleva merkintä vuoroasumisesta olisi edellytys vuoroasumisen huomioon ottamiselle etuuden myöntämisessä. Merkintä myös edesauttaisi vuoroasumisen huomioon ottamista palveluissa. Merkintä perustuisi vahvistettuun sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen ja olisi osoitus siitä, että vuoroasuminen on arvioitu lapsen edun mukaiseksi asumisjärjestelyksi.

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää ongelmia, joita liittyy lasten ja perheiden etuuksia ja palveluja koskevan lainsäädännön soveltamiseen lasten vuoroasumistilanteissa, sekä valmistella ehdotuksia näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Työryhmä on työssään käynyt läpi voimassa olevan palveluja ja etuuksia koskevan lainsäädännön ja arvioinut, miltä osin lainsäädäntöä tai lakien soveltamiskäytäntöjä tulisi muuttaa lapsen edun mukaisesti siten, että ne eivät aseta esteitä lasten vuoroasumiselle. Etuuksia ja palveluja koskevassa lainsäädännössä ei lasten vuoroasumistilanteista ole nykyisin säädetty, mutta osa säännöksistä mahdollistaa jo nyt vuoroasumisen huomioon ottamisen toimeenpanossa.

Osa työryhmän läpikäymästä lainsäädännöstä ei aseta esteitä lasten vuoroasumiselle. Vuoroasumista ei kuitenkaan ole lainsäädännössä eikä soveltamiskäytännössä kattavasti huomioitu. Työryhmä on tehnyt ratkaisuehdotuksia ongelmakohtien poistamiseksi. Osa työryhmän tekemistä sosiaaliturvaa ja palvelujärjestelmää

koskevista ehdotuksista edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Toisaalta lasten vuoroasumistilanteet on joidenkin valmisteilla olevien lainsäädäntöuudistusten osana jo huomioitu.

Työryhmä katsoo, että useat esitetyt ratkaisuehdotukset edellyttävät lisäselvityksiä. Osalla työryhmän tekemistä ehdotuksista on todennäköisesti vaikutuksia valtion, kuntien ja maakuntien talouteen. Tämä edellyttää lisärahoitustarvetta, mikä pitää ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Vuoroasumisen merkityksen arviointia suhteessa sosiaaliturvaan ja palveluihin hankaloittaa tällä hetkellä puutteellinen tietopohja vuoroasumisen laajuudesta ja muodoista. Jos väestötietojärjestelmään jatkossa tehdään vuoroasumismerkintä lapsenhuoltolain uudistamista ehdottaneen työryhmän ehdotuksen mukaisesti, saadaan tietoa niiden lasten määrästä, joiden kohdalla vuoroasumissopimus on vahvistettu tai annettu siitä tuomioistuimen päätös. Lasten vuoroasumista koskevaa yleistä tilastotietoa olisi tarpeen kerätä nykyistä kattavammin ja täsmällisemmin.

Tietopohjan niukkuuden vuoksi työryhmä ei ole voinut arvioida ehdotusten kustannus- tai muita vaikutuksia, kuten vaikutuksia vuoroasumisen määrään tai lasten ja perheiden asemaan. Tästä johtuen työryhmä ei ole annetun määräajan puitteissa myöskään voinut tehdä yksityiskohtaisia ratkaisuehdotuksia. Mahdollisten tulevien lainsäädäntömuutosten tarkemmat sisällöt tuleekin arvioida eri etuus- ja palvelujärjestelmien osalta tarkemmin ministeriökohtaisessa valmistelussa.

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Työryhmä ehdottaa, että TEAS-hankkeena toteutetaan vuoroasumista koskeva selvitys. Selvityksessä tulisi kartoittaa niiden lasten määrää ja tilannetta, joiden osalta vuoroasuminen on sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä vahvistettu. Lisäksi hankkeessa tulisi selvittää, mitä taloudellisia vaikutuksia vuoroasumisen huomioimisella sosiaaliturvaa ja palveluja koskevassa lainsäädännössä olisi. Selvityksessä tulisi mahdollisuuksien mukaan kartoittaa lasten vuoroasumisilmiötä ja sitä koskevaa sääntelyä myös muissa maissa.

Työryhmä toteaa, että lapsen edun tulee olla ohjaava periaate lapsen vuoroasumisen toteuttamisen kokonaisuudessa. Tähän tulee kiinnittää voimakkaasti huomiota työryhmän ehdotusten pohjalta käynnistyvässä jatkotyössä lainsäädännön uudistamiseksi ja voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanoon liittyvässä ohjauksessa.

Lähteet

Lastensuojelun käsikirja (https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja)
Lapsenhuoltolain uudistamista pohtineen työryhmän mietintö (oikeusministeriön julkaisu 47/2017)
Miettinen, Anneli - Saarikallio-Torp, Miia: Etuusjärjestelmä ei tunnista lasten vuoroasumista. (https://sosiaalivakuutus.fi/etuusjarjestelma-ei-tunnista-lasten-vuoroasumista/, Sosiaalivakuutus 1/2018)
Sarasoja, Laura - Rantala, Kati: Ero lapsiperheessä: elatus, sopiminen ja vuoroasuminen (Katsauksia 2/2015, Helsingin yliopisto /kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti)
Vammaispalvelujen käsikirja (https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja)
www.lapsenoikeudet.fi –sivusto



JULKAISUJEN LATAAMINEN:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-3929-5 (PDF)