

14.11.2018

STM/HPO Annika Parsons

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
HE 88/2018 vp

VUOROASUMINEN JA SOSIAALITURVAETUUKSET

1.1.-31.3.2018 sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteli poikkihallinnollinen työryhmä, joka selvitti lasten vuoroasumisen vaikutuksia lainsäädäntöön, etenkin sosiaaliturvaa ja palveluja koskevaan sääntelyyn. Ns. vuoroasumistyöryhmän työn lähtökohtana oli oikeusministeriön mietintö lapsenhuoltolain uudistamisesta (OM Mietintöjä ja lausuntoja 47/2017). Oikeusministeriön 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. Oikeusministeriön työryhmä toivoi mietinnössään ehdottamiensa vuoroasumista koskevien säännösten toimivan vahvana signaalina sen arvioimiseksi, olisiko vuoroasumisen vuoksi tarvetta tehdä muutoksia etuuksia ja palveluja koskevaan erityislainsäädäntöön eri hallinnonaloilla.

Vuoroasumistyöryhmän tehtävänä oli em. mietinnön pohjalta tunnistaa ongelmia, joita liittyy lasten ja perheiden etuuksia ja palveluja koskevan lainsäädännön soveltamiseen lasten vuoroasumistilanteissa, sekä valmistella ehdotuksia näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Työryhmä luovutti selvityksensä alustavine ratkaisuehdotuksineen ja jatkoselvitystarpeineen perhe- ja peruspalveluministerille sekä oikeusministerille toukokuussa 2018 (<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160840>).

Selvityksessään työryhmä totesi, että etuuksia ja palveluja koskevassa lainsäädännössä ei lasten vuoroasumistilanteista ole nykyisin säädetty, mutta osa säännöksistä mahdollistaa jo nyt vuoroasumisen huomioon ottamisen toimeenpanossa, mutta vuoroasumista ei kuitenkaan ole lainsäädännössä eikä soveltamiskäytännössä kattavasti huomioitu. Erityisesti, jos vanhempien välinen keskusteluyhteys on ohut ja sopimishalukkuus vähäistä, voivat nykyinen sääntely ja käytännöt eri palveluiden tarjoamisessa tuottaa perheille ongelmia. Siksi työryhmä teki ratkaisuehdotuksia lain-säädännön kehittämiseksi.

Etuudet ja vuoroasuminen

Ongelmakohtia on esimerkiksi asumistuessa, jossa lapsi ei 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. Viimesijaisessa toimeentu-lotussa voidaan lapsen vuoroasumisesta vanhemmalle aiheutuvat korkeammat asumismenot kuitenkin huomioida. Asumistuen osalta työryhmä esitti, että lapsi voitaisiin vuoroasumistilanteissa 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, mutta asumismenoihin tarvittavan toimeentulotuen tarve voisi vähentyä.

Työryhmä teki kehittämissuhteita myös esim. kotihoidon tuen, lapsilisän, elatustuen sekä vammaisuuksien osalta. Lapsilisän osalta vanhemmat voivat nykyäänkin keskenään sopia, että he jakavat etuuden, mutta lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että Kela maksaisi lapsilisän tai jonkin muun etuuden suoraan kahteen talouteen. Työryhmä katsoi, että lapsilisälakia tulisi uudistaa siten, että lapsilisä voitaisiin jakaa vuoroasumistilanteissa kotien kesken. Lainuudistuksen yhteydessä tulisi selvittää esimerkiksi, miten lapsilisän yksinhuoltajakorotus jaettaisiin vuoroasumis-tilanteissa ja miten lapsilisä määräytyisi useamman lapsen perheessä.

Muutoksia ehdotettiin myös sairausvakuutuslain mukaisiin matkakorvauksiin. Sairausvakuutuslakia tulisi vuoroasumistyöryhmän mukaan muuttaa siten, että lapsen matka hoitopaikkaan korvataan vuoroasumistilanteissa molempien vanhempien luota riippumatta siitä, kumpi asuinpaikka on lapsen virallinen asuinpaikka.

Palvelut ja vuoroasuminen

Vuoroasumista ei kattavasti huomioida myöskään lasten ja perheiden palveluita koskevassa lainsäädännössä. Pääasiallisesti kuntapalvelut ja rahoitus on kytketty siihen, että henkilöllä on yksi kotikuntalainen mukainen kotikunta.

Lapselle ja perheelle 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 järjestämistä vastuuksista olevalta kunnalta. Korvauksen määrä perustuu kuntien väliseen sopimukseen, ellei asiasta ole erikseen säädetty.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvista palveluista varhaiskasvatuspalveluita tulee nyky-lainsäädännön mukaan järjestää myös tilanteissa, jossa lapsi vuoroasuu kahdessa kunnassa. Varhaiskasvatuslain mukaan lapselle tulee järjestää varhaiskasvatuspalvelut molemmilla paikkakunnilla. Työryhmä katsoi, että lapsen saadessa varhaiskasvatusta yhden kunnan alueella, tulisi vuoroasumistilanteissa huoltajien saada kaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksupäätöstä. Koulukuljetusten osalta voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa järjestämään koulukuljetukset molempien vanhempien luota. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan, mikäli koulukuljetuksista säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin, se laajentaisi 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.

Sosiaali- ja terveystalvueluieu osalta vuoroasumistalvanteissa työryhmä katsoi, että sosiaalihuolto-laki, terveydenhuoltolaki ja sosiaali- ja terveystalvueluja koskeva erityislainsäädäntö sekä niiden soveltamiskäytäntö eivät kaikilta osin turvaa lapsen edun toteutumista vuoroasumistalvanteissa. Lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että vuoroasuvan lapsen sosiaali- ja terveystalvuelut toteutuvat lapsen edun mukaisesti. Siltä osin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö jo vastaa vuoroasumistalvanteissa elävien lasten tarpeisiin, tulisi ohjeistuksella ja koulutuksella varmistaa, että talvuelut tarjotaan lapsen kasvun ja kehityksen turvaamiseksi molemmissa kodeissa. Mahdollisista kuntien laajenevista tehtävistä tulisi säätää laissa ja ottaa niistä aiheutuvat kustannukset huomioon kuntien rahoituksessa. Kunkin talvuelun osalta tulisi myös arvioida tarve säätää kustannusten jakautumisesta kuntien välillä talvuelujen jakautuessa kahden kunnan alueelle.

Vuoroasumistalvanteita koskevan tietopohjan vahvistaminen tarpeen

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

Vuoroasumisen merkityksen arviointia suhteessa sosiaalityrvaan ja talvueluihin hankaloittaa tällä hetkellä puutteellinen tietopohja vuoroasumisen laajuudesta ja muodoista. Tietoa niiden lasten määrästä, joiden kohdalla vuoroasumissopimus on vahvistettu tai vuoroasumisesta annettu tuomio-istuiuen päätös, lisäksi väestötietojärjestelmään jatkossa tehtävä vuoroasumismerkintä . Yleistä tilastotietoa lasten vuoroasumisesta olisi jatkossa tarpeen kerätä nykyistä kattavammin ja täsmälli-semmin.

Ajalla 1.1.2019–31.5.2020 toteutettavassa, tilannetta lasten vuoroasumisessa sekä sen vaikutuksia talvuelu- ja etuusjärjestelmään kartoittavassa valtioneuvoston TEAS-selvityksessä on tavoitteena täydentää vuoroasumistyöryhmän raporttia. Tarkoitus on kartoittaa niiden lasten määrää ja tilan-netta, joiden osalta vuoroasuminen on sopimuksella tai tuomioistuiuen päätöksellä vahvistettu. Lisäksi hankkeessa on tarkoitus selvittää, mitä taloudellisia vaikutuksia vuoroasumisen huomioidu-misella sosiaalityrvaan ja talvueluja koskevassa lainsäädännössä olisi. Selvityksessä on tarkoitus niin ikään kartoittaa lasten vuoroasumisilmiötä ja sitä koskevaa sääntelyä myös muissa maissa.