



## Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa

# Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-8344-1

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa

### Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2021:34

**Julkaisija** Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

**Yhteisötekijä** Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

**Kieli** Suomi

**Sivumäärä** 35

#### Tiivistelmä

Poikkihallinnollisen, ajalla 15.4.—31.10.2021 työskennelleen lasten vuoroasumisen toimeenpanosuunnitelmatyöryhmän tehtävänä on ollut laatia suunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen kehittämiseksi lasten vuoroasumistilanteissa sekä muissa lasten kahden kodin tilanteissa. Työryhmän työn taustana on pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, jonka mukaan hallituksen tavoitteena on perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden huomioiminen päätöksenteossa, tasa-arvoisen vuorovanhemmuuden tukeminen, kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistaminen lapselle sekä edellisellä vaalikaudella tehdyn vuoroasumisselvityksen toimenpide-ehdotusten edistäminen.

Toimenpidesuunnitelman sisältämät ehdotukset kohdentuvat sosiaaliturvaan, sosiaali- ja terveys- ja sivistyspalveluihin sekä elatusavun määrittämiseen. Niitä tilanteita, joita koskevassa sääntelyssä lasten vuoroasuminen on jo huomioitu, ei käsitellä. Suunnitelmassa on kartoitettu, mihin suurempiin kokonaisuudistuksiin toimenpide-ehdotukset kytkeytyvät. Ehdotusten vaikutuksia on arvioitu hallinnonalakohtaisesti. Toimenpidesuunnitelman on tarkoitus toimia päätöksenteon tukena käynnissä olevissa kehittämissuunnitelmissa ja lakihankkeissa. Osana toimenpidesuunnitelmaa on selvitetty eri viranomaisten vastuut sen eteenpäinviemisessä.

**Asiasanat** perhekäsitykset, lapset (perheenjäsenet), vuoroasuminen, sosiaaliturva, sosiaali- ja terveyshallinto, sivistyspalvelut, elatusapu

**ISBN PDF** 978-952-00-8344-1

**Asianumero** VN/4198/2021

**ISSN PDF** 1797-9854

**Hankenumero** STM064:00/2021

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8344-1>

## Åtgärdsplan för revidering av lagstiftningen och rutinerna för situationer för barn som bor växelvist

---

### Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:34

<b>Utgivare</b>	Social- och hälsovårdsministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Social- och hälsovårdsministeriet		
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b>	35

---

#### Referat

Den förvaltningsövergripande arbetsgruppen som under tiden 15.4 - 31.10.2021 arbetade med frågor som gäller barns växelvisa boende har haft till uppgift att ta fram en plan för att utveckla lagstiftningen och rutinerna för situationer för barn som bor växelvist och för andra situationer för barn med två hem. Arbetsgruppens arbete baserar sig på regeringsprogrammet för statsminister sanna Marins regering. Enligt regeringens mål ska man ta hänsyn till mångfalden av familjer och livssituationer i beslutsfattandet, stödja ett jämlikt delat föräldraskap, ge barnet möjlighet att ha två likvärdiga adresser samt främja åtgärdsförslagen i den utredning om växelvist boende som gjordes under den föregående valperioden.

Förslagen i åtgärdsprogrammet gäller social trygghet, social-, hälsovårds- och bildningstjänster och fastställande av underhållsbidrag. De situationer där barns växelvisa boende redan har beaktats i regleringen behandlas inte. Planen innehåller en kartläggning av de större helhetsreformer som åtgärdsförslagen anknyter till. Konsekvenserna av förslagen har bedömts förvaltningsområdesspecifikt. Avsikten är att åtgärdsplanen ska vara ett stöd vid beslutsfattandet i de pågående utvecklingsprogrammen och lagprojekten. Samtidigt med åtgärdsplanen har man utrett olika myndigheters ansvar för att driva på planen.

**Nyckelord** familjebegrepp, barn (familjemedlemmar), växelvist boende, social trygghet, social- och hälsovårdsförvaltning, bildningstjänster, underhållsbidrag

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-8344-1	<b>ISSN PDF</b>	1797-9854
<b>Ärendenummer</b>	VN/4198/2021	<b>Projektnummer</b>	STM064:00/2021

---

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8344-1>

---

## Action plan for reforming legislation and operating practices regarding children who live in alternating residences

---

### Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:34

<b>Publisher</b>	Ministry of Social Affairs and Health		
<b>Group author</b>	Ministry of Social Affairs and Health		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	35

---

### Abstract

An intersectoral working group was appointed for the period 15 April to 31 October 2021 to draw up an action plan on children living in alternating residences. The action plan includes proposals for measures to further develop legislation and operating practices regarding children who live in alternating residences and other children with two homes. The work of the working group was based on the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government, according to which the Government aims to take into account the wide range of families and the complexity of circumstances in its decision-making, to support equal opportunities for alternating parenting, to make it possible for children to have two official addresses and to advance the proposals for measures put forward in the report on alternating residence prepared during the previous electoral term.

The proposals included in the action plan concern social security, health and social services, education services and the determination of child support. The action plan does not address situations where the relevant regulation already takes account of children living in alternating residences. The action plan examines what overall reforms the proposals are linked to. The impact of the proposals was assessed for each administrative branch. The purpose of the action plan is to support decision-making in development programmes and legislative projects that are already in progress. The responsibilities of different authorities in taking the action plan forward were also examined as part of the action plan.

**Keywords** Family concepts, children (family members), alternating residence, social security, health and social services administration, education services, child support

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-00-8344-1	<b>ISSN PDF</b>	1797-9854
<b>Reference number</b>	VN/4198/2021	<b>Project number</b>	STM064:00/2021

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8344-1>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	7
1.1	Työryhmän työn tausta.....	7
1.2	Lapsen ns. kahden kodin tilanteisiin liittyvä sääntely .....	8
1.3	Tutkimustuloksista.....	11
<b>2</b>	<b>Palveluihin liittyvät toimenpide-ehdotukset</b> .....	14
2.1	Varhaiskasvatus .....	14
2.2	Esi- ja perusopetus.....	15
2.3	Sosiaali- ja terveystalvet.....	17
2.3.1	Palveluiden järjestäminen ja kustannukset.....	17
2.3.2	Vanhempien tiedonsaanti.....	18
2.3.3	Palveluiden kehittäminen.....	18
<b>3</b>	<b>Elatusapu</b> .....	20
<b>4</b>	<b>Sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki</b> .....	22
4.1	Yleistä.....	22
4.2	Yleinen asumistuki.....	22
4.3	Lastenhoidon tuet.....	24
4.4	Lapsilisä.....	26
4.5	Elatustuki.....	28
4.6	Vammaisetuudet.....	30
4.7	Toimeentulotuki.....	30
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	33
	<b>Lähteet</b> .....	35

# 1 Johdanto

## 1.1 Työryhmän työn tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden huomioiminen päätöksenteossa, tasa-arvoisen vuorovanhemmuuden tukeminen, kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistaminen lapselle, sekä vuoroasumisselvityksen toimenpide-ehdotusten edistäminen.

Edellisellä hallituskaudella sosiaali- ja terveysministeriössä toimi poikkihallinnollinen työryhmä (jälj. STM 2018-työryhmä), joka selvitti lasten ja perheiden etuuksia ja palveluja koskevan lainsäädännön toimivuutta vuoroasumistilanteissa<sup>1</sup>. Työryhmä totesi, että lainsäädäntö ei pääosin aseta esteitä lasten vuoroasumiselle, mutta vuoroasumista ei ole lainsäädännössä tai sen soveltamiskäytännössä kattavasti huomioitu. Työryhmä teki ratkaisuehdotuksia ongelmakohtien poistamiseksi, muttei tietopohjan niukkuuden vuoksi voinut arvioida tekemiensä ehdotusten vaikutuksia. Tästä johtuen se pidättäytyi tekemästä yksityiskohtaisia ratkaisuehdotuksia todeten, että useat raportissa esitetyt ratkaisuehdotukset edellyttävät lisäselvityksiä.

Valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) puitteissa tehtiin ajalla 2019—2020 selvitys lasten vuoroasumistilanteita, etuuksia ja palveluita koskevan lisätiedon hankkimiseksi (jälj. VN TEAS-selvitys).<sup>2</sup> Selvityksessä kartoitettiin lasten vuoroasumisen yleisyyttä, sen taustatekijöitä sekä vuoroasuvien lasten ja perheiden palveluiden ja sosiaaliturvan toimivuutta. Siinä tehtiin niin ikään suosituksia lainsäädännön ja toimintatapojen kehittämistä lasten vuoroasumistilanteita silmällä pitäen, ja myös silmällä pitäen tilanteita, joissa lapsi viettää aikaa toisen vanhempansa kanssa vähemmän aikaa kuin sen, mitä pidetään vuoroasumisena.

VN TEAS-selvityksen kehittämisselvitykset kohdentuivat varhaiskasvatus- ja opetustoimen palveluihin, sosiaali- ja terveyspalveluihin (ml. perheoikeudelliset palvelut) sekä sosiaaliturvaan. Ehdotuksilla on liittymäpintaa myös lapsen elatusta koskevaan sääntelyyn ja ohjeistukseen.

<sup>1</sup> Etuudet ja palvelut lasten vuoroasumistilanteissa - lasten vuoroasumista selvittäneen työryhmän loppuraportti. STM raportteja ja muistioita 18/2018.

<sup>2</sup> Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva: Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51.



Sosiaali- ja terveysministeriö asetti ajalle 15.4.—31.10.2021 poikkihallinnollisen työryhmän laatimaan suunnitelman siitä, millä toimenpiteillä julkisia palveluja, hallintoa ja sosiaaliturvaa kehitetään silmällä pitäen lasten vuoroasumistilanteet. Edellä viitatus ns. STM 2018-työryhmän loppuraportti sekä VN TEAS-selvitys muodostavat pohjan toimeenpanosuunnitelmalle.

Toimeenpanosuunnitelmatyöryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Liisa Siika-aho ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies Mikko Horko, molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseniä olivat erityisasiantuntija Liisa Jokinen, johtaja Jari Keinänen (varajäsen sosiaalineuvos Marjo Malja), neuvotteleva virkamies Eva Ojala sekä neuvotteleva virkamies Päivi Yli-Pietilä, kaikki sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Ville Koponen valtiovarainministeriöstä (varajäsen erityisasiantuntija Piia Pekola), lakimies Annika Korpela Suomen Kuntaliitosta (varajäsen erityisasiantuntija Mari Sjöström), hallitusneuvos Kirsi Lamberg opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä erikoissuunnittelija Päivi Varonen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta. Työryhmän sihteereinä toimivat hallitussihteeri Annika Juurikko sosiaali- ja terveysministeriöstä ja juristi Kauko Kivimäki Kansaneläkelaitoksesta. Työryhmä kokoontui yhteensä viisi kertaa.

Toimeenpanosuunnitelman lähtökohtana on pidetty tilannetta, jossa lapsen asumisjärjestely on jo ratkaistu lapsen edun kannalta myönteisellä tavalla. Suunnitelmassa ei siten ole tarkoitus ottaa kantaa siihen, millainen asumisjärjestely kulloisissakin tilanteissa on lapsen edun mukainen.

## 1.2 Lapsen ns. kahden kodin tilanteisiin liittyvä sääntely

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991, jälj. LOS) edellyttää, että kaikessa lapsia koskevassa lainsäädännössä ja päätöksenteossa otetaan ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Valtion on taattava lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet kaikille lapsille ilman lapsen, hänen vanhempiansa tai muun huoltajansa ominaisuuksiin perustuvaa syrjintää. Valtion on varmistettava, että julkinen hallinto, sekä myös yksityiset tahot, noudattavat syrjinnän kieltoa. LOS:n mukaan vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Sopimus velvoittaa sopimusvaltioita tukemaan vanhempia tässä tehtävässä. Lapsella on oikeus tuntea vanhempansa ja olla vanhempiansa hoidettavana, eikä lasta saa erottaa vanhemmistaan, paitsi tilanteessa, jossa se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Lapsella on oikeus sisarus- ja muihin sukulaissuhteisiin. Lapsen on saatava ilmaista näkemyksensä kaikissa itseään koskevissa asioissa.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016, jälj. vammaisyleissopimus) sisältää niin ikään veloitteet toteuttaa kaikki tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Vammaisyleissopimuksen mukaan kaikissa vammaisia lapsia koskevilla toimilla on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuspuolten on varmistettava, että vammaisilla lapsilla on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa heihin vaikuttavissa asioissa ja että heidän näkemyksilleen annetaan asianmukainen painoarvo heidän ikänsä ja kypsyytensä mukaisesti, yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa, ja että heillä on oikeus saada vammaisuutensa ja ikänsä mukaista apua tämän oikeuden toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä tarkoitetaan, että kaikki ihmiset ovat samanarvoisia riippumatta esimerkiksi heidän sukupuolestaan, iästään tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka, sosioekonominen asema tai perhesuhteet. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983, jälj. lapsenhuoltolaki) mukaan lapselle kuuluvan tapaamisoikeuden tarkoituksena on turvata lapselle oikeus luoda ja säilyttää myönteinen ja läheinen suhde vanhempaansa, jonka luona lapsi ei asu. Tapaamisoikeuteen kuuluu, että lapsi saa ajoittain olla tämän vanhemman luona tai tavata tätä muualla taikka pitää tähän yhteyttä muulla tavoin.<sup>3</sup> Lapsen oikeus tavata vanhempaansa ei ole sidoksissa siihen, onko vanhempi lapsen huoltaja vaiko ei. Lapsenhuoltolaikiin vuonna 2019 (lailla nro 190/2019) otetun uuden sääntelyn nojalla lapselle voidaan vahvistaa oikeus myös tavata hänelle erityisen läheistä henkilöä, jonka kanssa hänellä on lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen verrattava vakiintunut suhde.

Lapsenhuoltolain mukaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä asumista koskevaa ratkaisua harkittaessa lähtökohtana on lapsen etu ja yksilöllinen arvio. Tehtäessä ratkaisua lapsen asumisesta ja tapaamisoikeudesta on otettava huomioon erityisesti lapsen ikä ja kehitystaso, lapsen luonne ja taipumukset, lapsen mahdolliset erityistarpeet, vanhempien asuinpaikkojen välinen etäisyys sekä vanhempien kyky ottaa yhdessä vastuu lasta

---

3 Ks. lapsenhuoltolain 2 § 1 momentti.

koskevista asioista ja suojella lasta kaikenlaiselta väkivallalta.<sup>4</sup> Lain mukaan asia, joka koskee lapsen huoltoa, asumista tai tapaamisoikeutta, on ratkaistava vanhempien sopimalla tavalla, jos vanhemmat tai toinen heistä ovat lapsensa huoltajia eikä ole aiheutta olettaa, että tämä ratkaisu olisi vastoin lapsen etua.<sup>5</sup>

Huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa. Tähän oikeuteen kuuluu myös oikeus lasta koskeviin tietoihin. Niissä tilanteissa, joissa vanhemmalla on huoltajuuden sijaan tiedonsaantioikeus lapsen asioista, on oikeus lasta koskevan tiedon saamiseen eri viranomaisilta pääsääntöisesti sama kuin huoltajalla.

Lapsen vuoroasuminen on yksi vuonna 2019 uudistetussa lapsenhuoltolaissa nimenomaisesti säännellyistä asumisratkaisuksista. Lain mukaan vanhemmat voivat sopia, tai tuomioistuin päättää, että lapsi asuu vuorotellen kummankin vanhempansa luona. Lapsenhuoltolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen<sup>6</sup> mukaan vuoroasumisesta on kysymys, jos lapsi asuu yhtä paljon tai lähes yhtä paljon kummankin vanhempansa luona — eli lapsi on vähintään 40 prosenttia kalenterivuodesta kummankin vanhempansa luona lomakaudet ja juhlapyhät mukaan lukien.

Vuoroasumisen toteuttamistapaa ei ole laissa määritelty, ja vuoroasuminen voidaankin järjestää usealla tavalla. Vuoroasumista voidaan toteuttaa esimerkiksi niin, että lapsi asuu vuoroviikoin, tai kahden viikon jaksoissa, toisen vanhemman luona. Asumisjärjestely voidaan toteuttaa myös esim. siten, että lapsi asuu koko ajan samassa paikassa vanhempien vuorotellessa asumisessa. Vuoroasuminen on yksi vaihtoehtoisista tavoista järjestää lapsen asuminen. Laissa erilaisia asumismuotoja ei ole asetettu paremmuusjärjestykseen.<sup>7</sup>

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) mukaan lapsen elatus määräytyy yhtäältä lapsen elatarpeen ja toisaalta vanhempien elatuskyvyn mukaan. Elatuslain 1 §:n mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Elatuslain 2 §:n mukaan vanhemmat vastaavat

---

4 Ks. lapsenhuoltolain 10 § 3 momentti. Lain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (hallituksen esitys laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 88/2018 vp) todetaan (s. 56), että lapsen edun periaate on johtava periaate lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa ratkaistaessa. Perusteluissa viitataan YK:n lapsen oikeuksien komitean ns. yleiskommenttiin nro 14, jonka mukaan lapsen etu saattaa olla ristiriidassa muiden henkilöiden etujen tai oikeuksien kanssa, esimerkiksi vanhempien etujen ja oikeuksien kanssa. Yleiskommentin mukaan ristiriidat on ratkaistava tapauskohtaisesti, jolloin kaikkien osapuolten edut on tasapainotettava huolellisesti ja pyrittävä löytämään sopiva sovitteluratkaisu. Jos yhteensovittaminen ei ole mahdollista, viranomaisen on punnittava kaikkien asiaan osallisten oikeuksia, ja annettava lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle tässä harkinnassa enemmän painoarvoa.

5 Ks. lapsenhuoltolain 10 § 4 momentti.

6 HE 88/2018 vp, s. 45.

7 HE 88/2018 vp, s.15

lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Lain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan vanhempi voidaan velvoittaa suorittamaan lapselle elatusapua, jos lapsi asuu vuorotellen hänen ja toisen vanhempansa tai muun huoltajansa luona.

Tieto lapsen vuoroasumista koskevista sosiaalilautakunnan vahvistamista sopimuksista ja tuomioistuimen päätöksistä merkitään väestötietojärjestelmään lapsen huollon sisältöä koskevana tietona. Lapsen kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyvät kuitenkin kotikuntalain (201/1994) perusteella. Kotikuntalain mukaan jokaisella Suomessa asuvalla voi olla vain yksi kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka.<sup>8</sup> Lapsen asuinpaikan määräytymistä koskevat peruslähtökohdat ovat lapsenhuoltolaissa ja kotikuntalaissa siis erilaiset: vuoroasuvallakin lapsella voi olla vain yksi virallinen asuinpaikka. Kotikuntalain mukaisella asuinpaikkamerkinällä on vaikutusta siihen, miten lapsen lakisääteiset julkiset palvelut, kuten kunnalliset varhaiskasvatuspalvelut, koulu ja terveydenhuollon palvelut määräytyvät.

Kaksoiskuntalaisuus on ollut esillä eri yhteyksissä eri aikoina. Kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistaminen väestökirjanpidossa vuoroasuville lapsille tarkoittaisi samalla kahden eri kotikunnan mahdollistamista näille lapsille, sillä osa vuoroasuvien lasten vanhemmista asuu eri kunnissa. Valtiovarainministeriön Tulevaisuuden kunta -hankkeen yhteydessä on selvitetty, voisiko henkilöllä olla jatkossa kaksi kotikuntaa. Selvityksessä todettiin, että kaksoiskuntalaisuus juridisena määritelmänä olisi ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Lisäksi useissa palveluissa kahden kotikunnan mahdollistaminen yleissäännöksellä monimutkaistaisi nykyistä järjestelmää, vaikeuttaisi palvelujen järjestämistä ja aiheuttaisi rajanveto-ongelmia sen suhteen, miten erilaiset henkilöiden ja kuntien oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät. Selvityksen johtopäätös oli, että kaksoiskuntalaisuudesta ei ole mahdollista säätää lainsäädännössä juridisesti velvoittavana käsitteenä eikä kunnan jäsenen tai kunnan asukkaan juridista määritelmää ole tarkoituksenmukaista muuttaa.<sup>9</sup>

### 1.3 Tutkimustuloksista

VN TEAS-selvityksen osana tehdyn kyselyn pohjalta todettiin, että lähes 30 prosenttia kyselyyn vastanneista eroperheiden lapsista vuoroasuu.<sup>10</sup> Vuoroasuminen oli yleisintä 3—12-vuotiailla lapsilla, mutta sitä toteutetaan myös tätä nuorempien ja vanhempien lasten kohdalla. Valtaosa (99 %) vuoroasuvien lasten vanhemmista on sopinut lapsen

8 HE 88/2018 vp, s.46

9 Ks. Valtiovarainministeriön selvitys ”Millaista monipaikkaisuutta Suomeen? Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta,” VM:n julkaisuja 3/2018, s. 65-66

10 Kyselyyn vastasi yhteensä 2156 lähivanhempaa ja 1293 etävanhempaa, yhteensä 3449 eroperheen vanhempaa. Vastausprosentit olivat 32 % (lähivanhemmat) ja 20 % (etävanhemmat). Lähivanhempien vastausten perusteella 23 %, etävanhempien vastausten perusteella 41 % lapsista vuoroasui.

yhteishuollosta. Kyselyn perusteella vain puolet vuoroasuvien lasten vanhemmista vahvistaa lapsen asumista koskevan sopimuksen.

VN TEAS-selvityksen perusteella noin puolet lapsista asui jonkin verran etävanhemman luona (1—11 yötä/kk). Tyypillinen järjestely on viikonloppujen tai viikonlopun ja muuttaman arkipäivän viettäminen etävanhemman kodissa. Kyselyn perusteella tilanteet, joissa lapsi asuu yhteisessä kodissa ja vanhemmat vuorottelevat lapsen kanssa asumista, ovat harvinaisia (koko aineistossa näiden järjestelyjen osuus oli 0,5 %).

Selvityksen mukaan lapsen vuoroasuminen on yhteydessä vanhempien sosioekonomiseen asemaan: vuoroasuminen on tavallisempaa, mitä korkeammat tulot vanhemmilla on.<sup>11</sup> Pienituloisten vanhempien kohdalla vuoroasumisen esteeksi voi muodostua esimerkiksi se, ettei vanhemmilla ole mahdollisuutta asua lähellä toisiaan tai hankkia riittävän isoa asuntoa. Lapsen asumisjärjestely vaikuttaa sekä lapsen että vanhemman oikeuteen saada sosiaaliturvaa ja mahdollisuuksiin saada palveluja. Kyselyssä vanhemmat nostivat esiin asumistuen lisäksi mm. koulukuljetukset sekä ongelmat tiedonsaannissa lasta koskevista asioista.<sup>12</sup> Tiedonsaannin ongelmia esiintyi lapsen varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, koulunkäynnissä sekä sosiaali- ja terveystaloudessa. Tiedonkulun katkokset kaventavat etävanhemman mahdollisuuksia osallistua lapsen arkeen ja lapsesta tehtäviin päätöksiin sekä kuormittavat lähivanhempaa. Osa vanhemmista kaipasi myös tukea ja neuvoja lapsen asumisjärjestelyihin ja elatukseen liittyvissä asioissa, sekä ylipäättään tietoa eron taloudellisista ja muista seurauksista, vaikutuksista etuuksiin ja eron jälkeiseen lapsen hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä. Selvityksessä pidettiin tärkeänä kohdella lasten erilaisia asumisjärjestelyjä tasavertaisesti niin, että vanhemmat voivat tehdä lapsen asumista koskevia ratkaisuja lapsen hyvinvoinnin näkökulmasta ilman että ratkaisut riippuvat perheen sosioekonomisesta asemasta tai asuinkunnasta.<sup>13</sup>

Selvityksen mukaan palveluissa kohdatut haasteet olivat tavallisempia niissä tilanteissa, joissa lapset asuvat toisen vanhemman luona jonkin verran, mutta vähemmän kuin vuoroasumiseksi katsottavan ajan (i. vähintään 12 yötä kuukaudessa). Selvityksessä katsottiin tilanteen johtuvan todennäköisesti ainakin osittain siitä, että vuoroasuvien lasten vanhemmat ovat pystyneet järjestämään asumisensa ja lapsen liikkumisen sopivalla tavalla. Matka lapsen kodista etävanhemman luokse oli keskimäärin pidempi niillä lapsilla, jotka viettävät aikaansa etävanhemman luona jonkin verran, mutta eivät vuoroasu. Vuoroasuviin lapsiin verrattuna näistä lapsista suurempi osa asuu eri paikkakunnalla kuin lapsen etävanhempi. Selvityksen mukaan on mahdollista, että vuoroasuminen lisääntyisi myös näissä perheissä,

11 VN TEAS- selvitys s. 41.

12 VN TEAS- selvitys, ss. 94, 101.

13 VN TEAS-selvitys, s. 137.

jos vuoroasumiseen liittyviin käytännön ongelmiin olisi tarjolla ratkaisuja. Osa vanhemmista arveli, että lapsi voisi asua enemmän etävanhemman luona, jos lapsen olisi mahdollista saada varhaiskasvatuspaikka myös etävanhemman kodin läheltä, tai mikäli koulukuljetus järjestyisi myös etävanhemman luota.

Selvityksessä toteutetun kansainvälisen vertailun tuloksena todettiin, että vuoroasuminen otetaan muiden maiden sosiaaliturvassa huomioon vaihtelevasti. Vertailumaissa (Ruotsi, Norja, Tanska, Islanti, Ranska, Belgia, Australia, Uusi-Seelanti, Iso-Britannia ja Yhdysvallat) vuoroasuminen huomioitiin tavallisimmin asumistuessa ja lapsilisässä. Kattavimmin vuoroasuminen vaikuttaa perheiden eri etuuksiin Ruotsissa. Ruotsissa vuoroasuvan lapsen molemmat vanhemmat ovat aiemmin voineet saada vuoroasumistilanteessa maksettavaa tuloharkintaista elatustukea (Underhållstöd vid växelvis boende), mutta tuki lakkautettiin järjestelmän yksinkertaistamiseksi. Aiemmin pienituloisten vuoroasuvien perheiden tuke- mista varten oli kaksi rinnakkaista tuloharkintaista järjestelmää, asumistuki ja elatustuki, joiden toimintalogiikka ja määräytymissäännöt olivat erilaisia.<sup>14</sup> Nykyisin tavoitteena on tukea pienituloisia vuoroasuvien lasten perheitä asumistukijärjestelmän kautta: vuodesta 2018 lähtien lapsen molemmat vanhemmat ovat saaneet yhtä suuren lisän asumistukeen vuoroasuvasta lapsesta (särskilt bidrag för barn som bor växelvis). Ehtona lisän saamiselle on se, että vanhemmalla on lapsen yhteishuoltajuus.<sup>15</sup>

---

14 VN TEAS- selvitys, s. 115-116, ks. myös SOU 2011, 244–245; Regeringens proposition 2017.

15 VN TEAS- selvitys, s. 116.

## 2 Palveluihin liittyvät toimenpide-ehdotukset

### 2.1 Varhaiskasvatus

VN TEAS-selvityksen mukaan osa<sup>16</sup> vanhemmista arveli hyödyntävänsä mahdollisuutta kahteen varhaiskasvatuspaikkaan ja kahdella varhaiskasvatuspaikalla olevan vaikutusta lapsen asumiseen. Selvityksen mukaan jatkossa on syytä selvittää tarkemmin kahdessa eri kunnassa järjestettävän lapsen varhaiskasvatuksen mahdollisuuksia, siihen liittyviä haasteita ja vaikutuksia erityisesti lapsen näkökulmasta. Selvityksessä todettiin, että kahden varhaiskasvatuspaikan mahdollisuutta pohdittaessa on lapsen kuuleminen ja lapsivaikutusten arviointi — vaikutukset lapsen hyvinvointiin, lapsen iän ja kehitysvaiheen huomioiminen ym. — erityisen tärkeää.

Voimassaoleva varhaiskasvatuslaki (540/2018) mahdollistaa lapselle vuoroasumistilanteissa kaksi varhaiskasvatuspaikkaa, ja laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016) huomioi edellä mainitun tilanteen. Sen sijaan kuntien välisestä kustannusten korvaamisesta kahden varhaiskasvatuspaikan tilanteissa ei ole erillistä sääntelyä. Tämä edellyttäisi lainsäädännön muutosta. Asiaa on perusteltua selvittää opetus- ja kulttuuriministeriössä ja valtiovarainministeriössä yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa.

Se, mitä tietoja lapsesta saa antaa vanhemmille ja eri perheenjäsenille moninaisissa ero- ja huoltajuutta koskevissa tilanteissa, koetaan varhaiskasvatuksen perustoiminnassa jossain määrin haastavaksi. Työryhmä pitää tärkeänä tukea henkilöstön osaamista tältä osin. Tärkeää on myös kehittää viestintätapoja varhaiskasvatuksessa niin, että lasta koskevat tiedot ovat kummankin huoltajan saatavilla.

Ongelmallisia tilanteita saattaa syntyä myös, jos erillään asuvilla vanhemmilla on erilainen tarve lapsen hoidon järjestämisessä. Tähän liittyen STM 2018-työryhmä katsoi, että vanhempien tilanteita tulisi tarkastella vuoroasumistilanteissa erikseen, ja että kotihoidon ja yksityisen hoidon tukia tulisi myöntää vuoroasumistilanteessa riippumatta siitä, onko lapsella varhaiskasvatuspaikka toisen vanhemman valitsemana hoitomuotona. Lastenhoidon tukia käsitellään toimenpidesuunnitelmassa jäljempänä.

<sup>16</sup> Ks. VN TEAS-selvitys, s. 81. Selvityksen mukaan Lähivanhemmista seitsemän prosenttia, mutta etävanhemmista peräti 24 prosenttia ilmoitti, että voisi hyödyntää mahdollisuutta kahteen eri esiopetus- tai varhaiskasvatuspaikkaan, jos tähän olisi mahdollisuus.

### **Työryhmän toimenpide-ehdotukset**

Tehdään selvitys kuntien välisestä kustannusten korvaamisesta kahden varhaiskasvatuspaikan tilanteessa. Selvityksen vastuutahoja ovat opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa.

Lisätään henkilöstön tietoisuutta informaatio-ohjauksella ja täydennyskoulutuksella lasten ns. kahden kodin tilanteista, erityisesti huoltajan/ vanhemman tiedonsaantioikeuden sisällöstä.

Kehitetään viestintää ja vuorovaikutusta perheiden kanssa vuoroasumisen tilanteissa. Viestinnässä- ja vuorovaikutustavoissa huomioidaan perheiden moninaiset tilanteet.

Ehdotettujen toimenpiteiden vastuutaho on opetus- ja kulttuuriministeriö.

## **2.2 Esi- ja perusopetus**

Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti oppilaalla voi olla kerrallaan vain yksi perusopetuksen järjestämipaikka.

Niin VN TEAS-selvityksessä kuin STM 2018-työryhmässäkin esitettiin koulukuljetusmahdollisuuden tarjoamista vuoroasuvalla lapselle myös etävanhemman kodista. Tämän rinnalla on pohdittava, olisiko vuoroasuvan lapsen vanhemmille tarjottava mahdollisuus valita, kumman kodin perusteella ratkaistaan lapsen lähikoulu. Valinnanmahdollisuus voisi osaltaan vähentää kuljetustarvetta lapsen toisesta kodista kouluun.

Koulukuljetusten järjestäminen on säädetty oppivelvollisen lapsen asuinkunnan vastuulle. Esitys laajentaisi kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Vuoroasumiseen liittyvän puutteellisen tietopohjan (mm. vuoroasumisen piirissä olevien lasten määrä, vuoroasumisen piirissä olevat oppivelvollisuusikäiset, koulukuljetusten piiriin kuuluvat lapset, koulukuljetusten pituudet) vuoksi tarvitaan lisätietoja siitä, mitä vaikutuksia muutos aiheuttaisi kuntien järjestämisvelvollisuudelle sekä kuntien ja valtion kustannuksille.

Työryhmä katsoo, että esitettyjen muutosten käyttäytymisvaikutusten arviointi on haasteellista: osa vuoroasuvien lasten vanhemmista voisi esimerkiksi haluta muuttaa kauemmas edullisemmalle asuinalueelle, jos lapsen kuljetus esiopetukseen tai kouluun järjestyisi. Lisäksi tulee huomioida, että perusopetuslaissa määritellään ehdot koulukuljetuksen saamiselle. Koulukuljetuksen voi saada esimerkiksi vain oppilaan lähikouluun. Esitetyt



muutokset edellyttävät myös, että vuoroasuminen on todennettavissa, esimerkiksi lapsen huoltoa ja tapaamista koskevalla viranomaisen vahvistamalla sopimuksella tai oikeuden päätöksellä.

Koulukuljetusten tai kuljetusten sijasta annettavan avustuksen muuttaminen edellä kuvulla tavalla laajentaisi kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Koulukuljetusten laajentamisesta aiheutuvat valtiontalouden kustannusvaikutukset edellyttävät huolellista jatkoselvitystä ja ehdotuksen tarkoituksenmukaisuuden pohdintaa. Jatkokehittäminen edellyttäisi muutoksia ainakin perusopetuslakiin (628/1998) sekä lakiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009).

VN TEAS-selvityksessä ehdotettiin lisäksi, että esi- ja perusopetuksen sähköisiä viestipalveluja ja viestintätapoja kehitetään niin, että lasta koskevat tiedot ovat kummankin huoltajan saatavilla. Työryhmä pitää ehdotusta tärkeänä.

### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Lisätään informaatio-ohjauksella ja täydennyskoulutuksella henkilöstön tietoisuutta lasten ns. kahden kodin tilanteista, erityisesti huoltajien/vanhempien tiedonsaantioikeudesta.

Kehitetään esi- ja perusopetuksen viestintä- ja vuorovaikutustapoja koteihin hyvien käytäntöjen pohjalta. Viestinnässä- ja vuorovaikutustavoissa huomioidaan perheiden moninaiset tilanteet.

Tehdään selvitys kuntien esi- ja perusopetuksen koulukuljetusvelvollisuuden laajentamisesta vuoroasumistilanteisiin. Arvioidaan selvityksessä koulukuljetusvelvoitteen laajentumisesta aiheutuvat vaikutukset palvelun käytännön järjestämiseen, julkisen talouden kustannusvaikutukset sekä lapsivaikutukset.

Arvioidaan vuoroasumistilanteiden kuljetusetuuteen liittyviä tekijöitä, kuten kuntarajat ylittävien esi- ja perusopetuksen kuljetusten tarkoituksenmukaisuutta, kuljetuskustannusten kohtuullisuutta ja lähikouluperiaatteen toteutumista vuoroasumistilanteissa. Selvitetään myös kunnan koulumatkaetuuden järjestämisvelvollisuus vammaisen oppilaan vuoroasumistilanteessa.

Jatkovalmistelu toteutetaan opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyönä.

## 2.3 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Sekä STM 2018-työryhmän raportissa että VN TEAS-selvityksessä pidettiin tärkeänä varmistaa vuoroasuvalla lapselle mahdollisuus saada lapsiperheiden sosiaali- ja terveyspalveluja molempiin koteihin. Edelleen VN TEAS-selvityksessä nähtiin keskeisenä kehittää sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä toimintatapoja ja sähköisiä palveluja niin, että lasta koskevat tiedot ovat kummankin huoltajan saatavilla. Eron liittyvien palveluiden osalta korostettiin tarvetta kehittää palveluiden saatavuutta sekä oikea-aikaisuutta ja palveluista tiedottamista. Myös eroperheiden kanssa työskentelevien ammattilaisten osaamista nähtiin olevan tarpeen vahvistaa niin, että asiakkaat saavat eron yhteydessä tarvitsemaansa ammattitaitoista juridista ja psykososiaalista apua.

### 2.3.1 Palveluiden järjestäminen ja kustannukset

Lapsen ja hänen perheensä oikeus tarvitsemaansa tukeen on turvattu lapsen oikeuksien sopimuksessa, perustuslaissa (19 §) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Lapsen edun tulee olla ensisijainen periaate kaikkea lasta koskevassa päätöksenteossa myös sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella kunnalla voidaan tulkita olevan melko laaja vastuu vuoroasuvan lapsen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä sekä tilanteissa, joissa vanhemmat asuvat samassa kunnassa, että lapsen vuoroasuessa kahdessa eri kunnassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirto hyvinvointialueille v. 2023 poistaa merkittäväällä tavalla kuntarajoihin liittyviä ongelmia vuoroasuvien lasten palvelujen saamisessa ja edesauttaa koko perheen palveluiden yhteensovittamista. Kustannusvastuun osalta se hyvinvointialue, jossa lapsi on ns. kirjoilla, vastaa myös lapsen molempiin koteihin tarjottavien palveluiden järjestämisestä. Jatkossa hyvinvointialueille suunnattavan informaatio-ohjauksen avulla tulee varmistaa, että vuoroasumistilanteessa sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään lapsen edun mukaisesti sekä hyvinvointialueen sisällä että hyvinvointialueiden välisessä yhteistyössä. Tähän on kiinnitettävä huomiota myös mahdollista uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Hyvinvointialueella on sote-järjestämlain 10 § mukaan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhteensovittamisesta sekä eri asiakasryhmien että yksittäisen asiakkaan kohdalla. Lapsiperheiden sosiaalihuollon palveluissa asiakkaana voi olla myös vanhempi, joten palvelukokonaisuuden järjestämisessä tulee arvioida perheen tilanne yksilöllisesti ja lapsen etua punniten. Vuoroasuvien lasten osalta on tärkeää varmistaa, että lapsen ja perheen tukemisessa säilyy kokonaiskuva ja koordinoituvastuu yhdellä henkilöllä ja että lapsen hoitosuhteissa varmistetaan pysyvyys. Etäpalveluiden ja digitaalisten työmuotojen kehittäminen lapsiperheiden palveluissa edistää lapsen molempien vanhempien mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan palveluita esimerkiksi vanhemmuuden tukemiseksi myös maantieteellisten etäisyyksien ollessa suuria.

Valmisteilla olevassa vammaispalvelulainsäädännön uudistuksessa on tarkoitus esittää, että kodin muutostöiden toteuttamiseen vuoroasuvan lapsen kumpaankin kotiin voitaisiin myöntää kohtuullinen korvaus asunnon muutostöistä.

### 2.3.2 Vanhempien tiedonsaanti

VN TEAS-selvitys nosti vuoroasumiseen liittyväksi erityiskysymykseksi vanhempien tiedonsaannin ongelmat liittyen asiointiin lapsen sosiaali- ja terveyspalveluissa.<sup>17</sup>

Molempien huoltajien mahdollisuudet saada tietoa lapsen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa asioinnista helpottuvat asiakastietojen sähköisten palveluiden kehittymisen myötä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot tallennetaan Omakanta-verkkopalveluun<sup>18</sup>, joka laajenee vuodesta 2021 alkaen terveydenhuollon tiedoista myös sosiaalihuollon asiakastietoihin.

Työryhmä pitää tärkeänä kehittää sosiaali- ja terveyspalveluiden sähköisiä palveluja ja toimintatapoja niin, että lasta koskevat tiedot ovat kummankin huoltajan saatavilla.

### 2.3.3 Palveluiden kehittäminen

VN TEAS-selvityksessä pidettiin tärkeänä vahvistaa eroperheiden kanssa työskentelevien ammattilaisten osaamista tarpeenmukaisen, ammattitaitoisen juridisen ja psykososiaalisen avun varmistamiseksi eron yhteydessä. Eeroon liittyvää koulutusta nähtiin tarpeelliseksi kehittää osana sosiaali- ja terveysalan peruskoulutusta ja täydennyskoulutusta. Edelleen katsottiin, että lastenvalvojien ja sosiaalitoimen ohjeistusta ja valmiuksia tulee kehittää niin, että vanhempia pystytään paremmin ohjaamaan lapsen osallisuudesta huolehtimiseen; erityisen tärkeänä pidettiin sitä, että vanhempia tuetaan keskustelemaan lapsen kanssa vastuuttamatta lasta vanhempien ratkaisuista. Selvityksessä todettiin, että lastenvalvojien työtä on mahdollista tukea eri tavoin.

<sup>17</sup> Esimerkiksi tiedot ajanvarauksista lähetettiin usein vain lähivanhemmalle ja tiedonkulussa on katkoksia.

<sup>18</sup> Kanta.fi-verkkopalveluun tallentuvat ne tiedot, jotka henkilöstä on kirjattu terveydenhuollossa ja apteekeissa, tulevaisuudessa myös sosiaalihuollossa. Kanta-palvelun alla oleva Omakanta on verkkopalvelu, jonka avulla kansalainen pääsee katsomaan Kanta-arkistoon tallennettuja tietojaan. Huoltaja näkee lähtökohtaisesti ja perustilanteessa kaikki alle 18-vuotiaasta lapsesta laaditut asiakastiedot Omakannassa.

Työryhmä toteaa, että eroperheille tarjotaan tukea useissa lakisääteisissä sekä niitä täydentävissä järjestöjen, seurakuntien ja yksityisten toimijoiden palveluissa, mutta tuen ja palveluiden kokonaisuus on hajanainen. Käynnissä olevassa Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE) on pyritty vahvistamaan perheiden kokonaisvaltaista auttamista ja varhaista tukea sekä jatkokehitetty mm. perhekeskustoimintamallia ja alueilla toimivia perhekeskuksia. Perhekeskus verkostoi lapsiperheiden palvelut yhteensovitetuksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi. Sen yhtenä tehtävänä on auttaa sovinnolliseen eroon ja vanhemmuuden jatkumiseen. Eroperheiden tuen kehittämistyössä tavoitteena on, että lasten tärkeät ihmissuhteet ja turvallinen kasvuympäristö säilyvät vanhempien erosta huolimatta. Samalla tuetaan vanhempien hyvinvointia. THL koordinoi perhekeskuskehittämistyötä tukevaa valtakunnallista perhekeskusverkostoa, johon kaikki hyvinvointialueet kuuluvat. Sovinnollista eroa tukevia toimintamalleja ja menetelmiä kehitetään mm. LAPE-muutosohjelman valtionavustushankkeissa v. 2020—2023. Sote-rakennuudistuksen rahoituksella tehtävässä lapsiperheiden sähköisten palveluiden kehittämistyössä pyritään vahvistamaan vanhempien tietoisuutta tarjolla olevasta tuesta ja edesauttamaan varhaisen tuen saamista.

Työryhmä katsoo, että mahdollisuuksia kehittää moniammatillisten tiimien tarjoamaa tukea hyvinvointialueella ja yhteistyöalueen tasolla (esimerkiksi verkkoympäristöjä hyödyntämällä) tulisi kehittää ja selvittää. Lisäksi on tarpeen kehittää materiaaleja lastenvalvojille lapsen osallisuuden edistämiseksi ja vanhempien tukemiseksi.

### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Vahvistetaan hyvinvointialueiden informaatio-ohjauksella ja täydennyskoulutuksella henkilöstön osaamista vuoroasuvien lasten perheiden tarpeista sekä muista lasten ns. kahden kodin tilanteista. Huomioidaan ohjauksessa erityisesti palveluiden järjestämisen sekä huoltajien/ vanhempien tiedonsaantioikeuden kysymykset.

Lisätään lastenvalvojien työtä tukevaa kansallista ohjausta ja koulutusta (yli hyvinvointialuerajojen). Vahvistetaan lastenvalvojien roolia osana perhekeskuksia ja niiden kehittämistä. Tuetaan eroauttamisen kokonaisuuden kehittämistä niin perhekeskuksissa kuin osaamis- ja tukikeskusverkostoa (OT-verkostoa) hyödyntäen.

Ehdotettujen toimenpiteiden vastuutaho on sosiaali- ja terveysministeriö.

### 3 Elatusapu

Lapsenhuoltolain uudistuksen yhteydessä elatuslakiin otettiin säännös siitä, että vanhempi voidaan velvoittaa suorittamaan elatusapua myös vuoroasumistilanteessa. Lain esitöiden mukaan vuoroasumistilanteissa lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua esimerkiksi silloin, kun toisella vanhemmalla on parempi elatuskyky kuin toisella. Lain 2 §:n mukaan vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. 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.

Vuoroasumistilanteissa voi kuitenkin olla tarpeen vahvistaa lapselle suoritettavaksi elatusapua, vaikka vanhempien elatuskyky olisikin yhtä suuri. Tällainen tilanne voi syntyä muun ohella silloin, kun toinen vanhemmista suorittaa suuremman osuuden lapsen elatuksesta aiheutuvista kustannuksista esimerkiksi maksamalla yksin lapsen päivähoitomaksut. Tällöin voidaan lapsen elatuksesta aiheutuvien kustannusten tasaamiseksi toinen vanhemmista velvoittaa suorittamaan elatusapua.<sup>19</sup>

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2007 ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi (oikeusministeriön julkaisu 2007:2). Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä valmisteltu ohje on luonteeltaan suositus. Sen tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa sosiaaliviranomaisten toimintaa elatusapusopimuksia vahvistettaessa. Ohjetta käytetään apuna myös tuomioistuimissa. Ohjeen tarkoituksena on ennen kaikkea selvittää se, mitä eri tekijöitä elatusavun suuruutta laskettaessa on perusteltua ottaa huomioon ja millä painoarvolla kukin tekijä voidaan ottaa huomioon. Ohjeessa ei ole otettu erikseen kantaa vuoroasumistilanteisiin ja sitä voidaan vuoroasuvan lapsen elatusapua määrittäessä noudattaa vain soveltuvin osin.

Niin STM 2018-työryhmän työssä kuin VN TEAS-selvityksessäkin pidettiin tärkeänä päivittää em. elatusavun määrittämistä koskeva ohje vuoroasumistilanteisiin soveltuvaksi.<sup>20</sup> Myös tasa-arvovaltuutettu on lausunnossaan (vanhempien epätasa-arvo

<sup>19</sup> Ks. HE 88/2018 vp, s. 69.

<sup>20</sup> Vuoroasuminen ja lapsen elatusapu Pohjoismaissa. Policy Brief 27/2019, s. 5-6.

vuoroasumistilanteissa, TAS 40/2021, annettu 15.3.2021) katsonut, että elatusapua koskeva oikeuskäytäntö tulisi saattaa elatussopimuksia vahvistavien sosiaaliviranomaisten tietoon esimerkiksi uudistamalla ja päivittämällä elatusavun arvioimisesta annettua oikeusministeriön ohjetta. Valtuutettu katsoi, että vuoroasuminen tulisi ottaa elatussopimuksissa huomioon siten kuin se on vanhempien kesken tosiasiallisesti järjestetty.

Elatusapuun vaikuttavia seikkoja on aina arvioitava yksilöllisesti. Vuoroasumisessa perheiden tilanteet vaihtelevat monien elatusapuun vaikuttavien tekijöiden suhteen ja elatusavun laskeminen on korostetun tapauskohtaista. Olisi kuitenkin tarpeen pohtia, voitaisiinko vuoroasumiseen liittyvän elatusavun määrittämiseen löytää valtakunnallisesti yhteisiä näkökohtia.

### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Elatusavun määrittämisen tueksi tarvittavaa valtakunnallista ohjeistusta on tarkoituksenmukaista tarkastella kootusti elatusapulainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Tätä ennen annetaan sosiaalitoimelle lisäohjeistusta vuoroasuvan lapsen elatusapua laskettaessa huomioon otettavista seikoista.

Elatusapulain uudistamisen vastuutaho on oikeusministeriö. Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toimivat yhteistyössä sosiaalitoimen ohjauksessa.

## 4 Sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki

### 4.1 Yleistä

Voimassa olevassa etuuslainsäädännössä vuoroasumista, tai muita lasten ns. kahden kodin tilanteita, ei ole otettu erillisenä etuuden myöntämiseen vaikuttavana seikkana huomioon. Etuuslainsäädännössä lähtökohtana on ollut lapsen asuminen yhdessä osoitteessa. Etuuksia ei 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.

Lisäksi tulee muistaa tilanteet, joilla on liittymäpinta useampaan kuin yhteen maahan. Euroopan unionissa ei ole yhtenäistä sosiaaliturvajärjestelmää, vaan jokainen jäsenvaltio päättää siitä, minkälainen sosiaaliturva kyseisessä maassa on. Sen sijaan EU:ssa on yhteiset säännöt siitä, miten sosiaaliturvaa yhteensovitetään, kun henkilöt liikkuvat jäsenmaiden välillä (EY-asetus (EY) N:o 883/2004). Vanhempien asuessa tai työskennellessä EU:n eri jäsenvaltioissa oikeus Suomesta maksettavaan lapsilisään tai lasten kotihoidon tukeen voi syntyä myös EY-asetuksen 883/2004 perusteella. Näissä tilanteissa edellä mainituista perhe-etuuksista vastaa ensisijaisesti valtio, jossa lapsen vanhempi työskentelee. Toinen valtio voi olla toissijaisesti vastuussa perhe-etuuksista ja maksaa mahdollisen perhe-etuuksien erotuksen. EY-tuomioistuimen antamien Slanina (C-363/08) ja Bogatu-tuomioiden (C-322/17) nojalla voidaan asetuksen 883/2004 mukaisissa tilanteissa lapsilisää voi maksaa erotilanteissa myös huoltajuuden perusteella, vaikka vanhemmat olisivat eronneet ja toinen vanhempi asuisi lapsen kanssa yksin Suomessa ja toinen vanhempi jossain toisessa jäsenvaltiossa.

### 4.2 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 yleensä se, missä lapsi tosiasiallisesti asuu,

vuoroasumistilanteessa lapsen kuuluminen ruokakuntaan määräytyy aina lapsen virallisen osoitteen mukaan.

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. Lapsen vuoroasumisesta aiheutuvat korkeammat asumismenot toiselle vanhemmalle voidaan kuitenkin ottaa huomioon viimesijaisessa toimeentulotuessa.

Sekä STM 2018 työryhmässä että VN TEAS-selvityksessä nähtiin tärkeänä kehittää asumistukijärjestelmää niin, että vuoroasuvat lapset otetaan huomioon myös etävanhemman asumistuessa kotitaloudessa asuvina lapsina.

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.

Ruokakuntakäsite on yleisen asumistuen keskeisiä käsitteitä. Vuoroasuvan lapsen mahdollinen kuuluminen kahteen ruokakuntaan edellyttää ruokakuntakäsitteen perusteiden läpikäyntiä ja erilaisten tilanteiden ja ratkaisuvaihtoehtojen laajaa vaikutusarviointia. Kuuluminen kahteen ruokakuntaan aiheuttaisi kustannusvaikutuksia. Ruokakuntakäsitteen muiden perusteiden muuttaminen, esimerkiksi tuen muuttaminen yksilöllisempään suuntaan, aiheuttaisi niin ikään kustannusvaikutuksia, tai muuttaisi tuen kohdentumista. Näitä vaikutuksia on tarpeen arvioida kokonaisuutena.

Asumistuen kehittäminen on osa käynnissä olevaa sosiaaliturvauudistusta. Vuoroasuvan lapsen asumisen tukeminen liittyy kiinteästi asumistuen ruokakuntakäsitteeseen ja laajemmin perhekäsitteeseen. Asumistukea on näin ollen syytä käsitellä osana ko. laajempaa kokonaisuutta.



### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Vuoroasuvan lapsen asumisen tukeminen liittyy kiinteästi asumistuen ruokakuntakäsitteeseen ja laajemmin perhekäsitteeseen.

Asumistuen kehittäminen on osa käynnissä olevaa sosiaaliturvauudistusta. Asumistuen muutostarpeet vuoroasuvien lasten osalta arvioidaan osana sosiaaliturvakomitean laajempaa uudistustyötä.

Ehdotettujen toimenpiteiden vastuutaho on sosiaali- ja terveysministeriö.

## **4.3 Lastenhoidon tuet**

Lastenhoidon tukia ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha (laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996, jälj. lastenhoidontukilaki). Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuet ovat vaihtoehtoja kunnalliselle varhaiskasvatukselle. Kotihoidon tukea maksetaan vanhemmalle tai huoltajalle vanhempainpäivärahaikauden 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 päiväkotiki tai lastenhoitaja).

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 hoidon tuottajalle. Alle kolmivuotiaan lapsen vanhemmalla on työsopimuslain (55/2001) mukainen oikeus olla poissa työstä, mikäli hän hoitaa lasta.

Lastenhoidontukilaissa 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 mahdollisesti maksettavan hoitolisän määrää.

Lain soveltamiskäytännössä on katsottu, että kunnallinen varhaiskasvatuspaikka on aina este saada kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea riippumatta siitä, asuvatko lapsen vanhemmat tai huoltajat samassa vaiko eri kunnissa. Jos molemmat vanhemmat hakevat kotihoidon tai yksityisen hoidon tukea, tuki myönnetään sille vanhemmalle, jonka luona lapsen virallinen osoite on. Mahdollinen tukeen maksettava kuntalisä sekä tuen

rahoituksesta vastaava kunta määräytyvät sen mukaan, mikä tukea saavan vanhemman kotikunta on.

STM 2018-työryhmä ehdotti, että kotihoidon ja yksityisen hoidon tukia myönnettäisiin vuoroasumistilanteessa riippumatta siitä, onko lapsella varhaiskasvatuspaikka toisen vanhemman valitsemana hoitomuotona. VN TEAS-selvityksessä ongelmia kotihoidon tuen ja varhaiskasvatuksen yhteensovituksessa ei juuri tullut esiin.

Lastenhoidon tukijärjestelmän uudistaminen vuoroasumistilanteita silmällä pitäen toisi lisää joustonvaraa lapsen hoitojärjestelyihin. Uudistus kuitenkin muuttaisi kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen rakennetta ja vaatisi lainmuutoksia: mm. perhekoko tulisi määritellä uudelleen, samoin etuuden määrä tilanteessa, jossa lapsi asuu toisessa kodissaan vain osan aikaa. Muutos tulisi valmistella osana varhaiskasvatuksen kokonaisuutta. Se laajentaisi kuntien velvoitteita ja aiheuttaisi lisäkustannuksia, jotka tulisi korvata kunnille täysimääräisesti. Em. syistä uudistus tulisi valmistella sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön välisessä yhteistyössä. Tulisi mahdollisesti pohtia myös vaikutukset vanhemman poissaoloon työstä, ja siten työsopimuslakiin — joka puolestaan kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan — sekä vaikutukset vanhemman oikeuteen muihin etuuksiin.

Kuluvalle hallituskaudella toteutetaan, hallitusohjelman mukaisesti, kunnianhimoinen perhevapaaudistus, joka tuo joustoa vanhempainpäivärahojen käyttöön. Kotihoidon tukeen on tarkoitus tehdä uudistuksessa vain välttämättömät muutokset. Sosiaali- ja terveysministeriö seuraa perhevapaaudistuksen toimeenpanon toteutumista ja tekee tarvittaessa esityksiä järjestelmässä havaittujen epäkohtien korjaamiseen.

### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Seurataan käynnissä olevan perhevapaaudistuksen toimeenpanon toteutumista, ja tehdään tarvittaessa esityksiä lastenhoidon tukijärjestelmässä havaittujen epäkohtien korjaamiseen esimerkiksi sosiaaliturvan uudistamiskomitealle.

Lastenhoidon tukia koskevien uudistusten osalta valmisteluvastuu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Koska lastenhoidon tukijärjestelmä on osa varhaiskasvatusjärjestelmää, sosiaali- ja terveysministeriö kehittää järjestelmää yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Työsopimuslakiin mahdollisesti tarvittavien muutosten osalta valmisteluvastuu kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

## 4.4 Lapsilisä

Keskeisin ajatus nykyisessä lapsilisäjärjestelmässä on perhekustannusten tasaus: lapsilisä on eräänlainen kulukorvaus, jonka tavoite on tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitaloustyyppien välillä. Maksettavan lapsilisän kokonaismäärään vaikuttaa, monestako alle 17-vuotiaasta lapsesta nostamiseen oikeutettu henkilö nostaa lapsilisän (porrastus). Lapsilisää nostava, joka ei ole avo- tai avioliitossa, voi saada lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen.

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

Lapsilisä ja mahdollinen yksinhuoltajakorotus maksetaan myös vuoroasumistilanteessa vain toiselle vanhemmista. Se voidaan maksaa kummalle tahansa vanhemmista vanhempien keskenään sopimin tavoin. Mikäli vanhemmat ovat erimielisiä siitä, kummalle lapsilisä tulisi maksaa, maksetaan lapsilisä lapsen hoidosta ja kasvatuksesta pääasiassa huolehtivalle vanhemmalle. Jos vanhemmat hoitavat lasta yhtä paljon, ja lapsilisän nostamisesta on erimielisyyttä, maksetaan etuus sille, jonka luona lapsi väestötietojärjestelmän mukaan asuu.

Elatusavun laskennassa lapsilisä ohjeistetaan huomioimaan elatusavun laskennassa siten, että se vähennetään suoraan lapsen elatuksen tarpeesta. Yksinhuoltajakorotus ohjeistetaan ottamaan huomioon sen vanhemman tulona, jolle lapsilisää maksetaan.<sup>21</sup>

STM 2018-työryhmä katsoi, että lapsilisä tulisi voida vuoroasumistilanteissa jakaa. Se totesi, että lakia uudistettaessa on tarpeen selvittää esimerkiksi, miten lapsilisän yksinhuoltajakorotus jaettaisiin vuoroasumistilanteissa ja miten lapsilisä määräytyisi useamman lapsen perheessä. VN TEAS-selvityksessä ehdotettiin siinäkin selvitettäväksi mahdollisuutta jakaa lapsilisä vanhempien kesken, todeten kuitenkin, että jakaminen olisi osin haasteellista järjestelmään liittyvien piirteiden (lasten lukumäärän perusteella maksettava lapsilisä, yksinhuoltajakorotus) vuoksi. Edelleen katsottiin, että vaikka vanhempien keskinäiseen sopimukseen perustuva jakaminen voitaisiin toteuttaa melko helposti, edellyttäisi lapsilisän jakamismahdollisuuden laajempi käyttöönotto todennäköisesti lapsilisäjärjestelmän perusteellisempaa uudistamista. Selvityksen mukaan, koska lapsilisän

21 Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Oikeusministeriön julkaisu 2007:2, s. 9.

yksinhuoltajakorotus vaikuttaa esimerkiksi elatusavun suuruuden arviointiin, tulisi harkittaessa yksinhuoltajakorotuksen jakamista arvioida muutoksen vaikutuksia suhteessa elatusapuun ja -tukeen sekä mahdollisesti myös toimeentulotukeen. Lisäksi, koska köyhyysriski yksinhuoltajien kohdalla on myös selvästi suurempi kuin muilla perhetyypeillä, saataisi yksinhuoltajakorotuksen puolitus merkitä jonkinasteista köyhyysriskin kasvua tässä ryhmässä. Samalla elatustukimenot saattasivat kasvaa, jos puolikkaan yksinhuoltajakorotuksen saava elatusvelvollinen ei pystyisi maksamaan tulojen kasvun seurauksena määrättyä suurempaa elatusapua.

Työryhmä toteaa, että lapsilisän jakaminen kahdelle vanhemmalle/huoltajalle edellyttäisi lapsilisälain muutoksia. Tässä yhteydessä tulisi tarkastella mm. lapsilisän hakuprosessia — kuten sitä, vaadittaisiinko molemmilta huoltajilta lapsilisähakemus, tai miten menetellään, jos toinen vanhempi ei enää halua jakaa lapsilisää jne. Myös vanhempien väliseen sopimukseen perustuva lapsilisän jakaminen kahteen kotiin edellyttäisi lainmuutoksia, sillä tällöin tulisi ratkaista, olisiko vanhemmilla ns. täysi sopimusvapaus sen suhteen, miten lapsilisä jaetaan ym. Haasteita saataisi aiheuttaa myös tilanne, jossa toisella/molemmilla on muitakin lapsilisään oikeuttavia lapsia. Lisäksi tulisi selvittää uudistusten vaikutus mahdollisen elatusavun tasoon.

Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty varsinaisia kokonaisuudistuksia. Perherakenteiden muuttuessa vuosien kuluessa on keskusteltu mm. tasasuuruudesta lapsilisästä, tuen jakamisesta kahdelle vanhemmalle myös ydinperheessä sekä yksinhuoltajuuden tukemisesta lapsilisäjärjestelmän sijaan muiden järjestelmien kautta. Nykyisen lapsilisäjärjestelmän rakenne lapsiluvun mukaisine porrastuksineen ei tue lapsilisän jakamista kahteen kotiin. Lisäksi lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen kohdalla tulisi pohtia sen suhdetta muihin samaan elämäntilanteeseen kohdentuviin tukimuotoihin, kuten elatustukeen. Lapsilisäjärjestelmää olisikin tarpeen tarkastella kokonaisuutena eri perhemuotojen näkökulmasta sekä toisaalta myös suhteessa muihin lapsiperheille maksettaviin etuuksiin.

### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Lapsilisäjärjestelmä uudistetaan monimuotoistuneet perhetilanteet huomioiden joko sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä tai erillisenä uudistuksena. Järjestelmän uudistamista arvioidaan kokonaisuutena (ei ainoastaan ns. kahden kodin tilanteiden näkökulmasta). Selvitetään lapsilisän ja muiden lapsiperheiden etuuksien suhdetta.

Ehdotettujen toimenpiteiden vastuutaho on sosiaali- ja terveysministeriö.

## 4.5 Elatustuki

Elatustukilain (580/2008) mukainen Kelan maksama elatustuki täydentää lapsen elatusturvaa tilanteissa, joissa lapsi ei saa elatusta molemmilta vanhemmiltaan. Elatusapua vahvistettaessa otetaan huomioon elatusvelvollisen taloudellinen tilanne ja maksukyky. On mahdollista, että elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi elatusapua ei vahvisteta lainkaan maksettavaksi, tai että elatusapu vahvistetaan täysimääräisen elatustuen tasoa (v. 2021 tasossa n. 167 eur/kk) pienemmäksi. Tällöin lapsella on oikeus saada elatuksensa turvaamiseksi elatustukea. Täysimääräisen elatustuen taso määrittää siten lapsen elatuksen vähimmäistason. Puutteellinen elatuskyvyn tulee ilmetä lapsen elatussopimuksesta tai -tuomiosta. Kela ei peri elatusvelvolliselta suoritusta, jos elatustukea suoritetaan lapselle elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn takia.

Elatustuella turvataan lapsen elatus myös tilanteissa, joissa elatusvelvollinen on laiminlyönyt hänelle maksettavaksi vahvistetun elatusavun maksamisen. Tällöin elatusvelvollisen tulee korvata lapselle maksettu elatustuki Kelalle.

Jos elatusapu on vahvistettu määrältään elatustuen täysimääräistä rahamäärää alemmaksi muusta syystä kuin elatusvelvollisen puutteellisen maksukyvyn takia, ei lapsella ole oikeutta saada elatustukea jatkuvana, täydentävänä ns. erotustukena. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi vuoroasumistilanteessa, jos elatusapua ei makseta sen vuoksi, että molemmat vanhemmat huolehtivat lapsen elatuksesta ja asumisesta yhtäläisesti. Mikäli elatusavun suorittaminen tällaisessa tilanteessa laiminlyödään, elatustukea maksetaan vain vahvistetun elatusavun suuruisena.

Lapsella ei ole oikeutta elatustukeen, jos lapsi asuu elatusvelvollisen luona.<sup>22</sup> Elatustukilain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 49/2008) ko. pykälän perusteluissa todetaan, ettei elatustuen maksamiselle ole tarvetta lapsen asuessa elatusvelvollisen luona, sillä vanhempi yleensä tosiasiassa huolehtii hänen luonaan asuvan lapsen toimeentulosta. Perustelujen mukaan, vaikka elatusvelvollisella [jonka luokse lapsi on merkitty asuvaksi] ei olisi elatuskykyä, elatustukea ei makseta, sillä viime sijassa toimeentulotukea määritettäessä vanhemman luona oleva lapsi otetaan huomioon perheenjäsenenä toimeentulotukea koskevissa laskelmissa.<sup>23</sup> Elatustukilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa ei ole erikseen pohdittu vuoroasumista ja sen vaikutusta elatustukeen, eikä siinä ole tarkemmin määritelty, mitä lapsen asumisella tarkoitetaan nimenomaan elatustukioikeutta arvioitaessa. Elatustukilain soveltamiskäytännössä ratkaiseva on lapsen tosiasiallinen asuinpaikka. Pääsääntöisesti lapsen tai elatusvelvollisen katsotaan

<sup>22</sup> Elatustukilain 8 §.

<sup>23</sup> HE 49/2008 vp, s.24

asuvan väestötietojärjestelmään merkityssä osoitteessa, ellei tosiasiallisesta asuinpaikasta esitetä muuta luotettavaa selvitystä. Myös vuoroasumistilanteessa lapsen katsotaan lähtökohtaisesti asuvan väestötietojärjestelmään merkityssä osoitteessa.<sup>24</sup>

STM 2018-työryhmä ehdotti elatustukilain uudistamista siten, että lapsen vuoroasuminen elatusvelvollisen luona ei estä tuen maksua. Samoin se esitti, että lainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee selvittää, miten elatustuki voidaan vanhempien välillä jakaa.

Tilanne, jossa vain toinen vanhemmista voi saada tukea lapsen elatukseen tai korvausta elatuksesta johtuvista kustannuksista, on vuoroasumisjärjestelyssä haasteellinen. On syytä pohtia elatustuen tarkoitusta ja suhdetta muihin samaan elämäntilanteeseen kohdentuviin tukimuotoihin (esim. lapsilisän yksinhuoltajakorotus). Elatusavun ja elatustuen välisen yhteyden vuoksi niitä tulee tarkastella suhteessa toisiinsa.

### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Tarkastellaan elatustuen suhdetta elatusapuun sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön välisessä yhteistyössä.

Selvitetään elatustuen suhdetta muihin samaan elämäntilanteeseen kohdentuviin tukimuotoihin (lapsilisän yksinhuoltajakorotus ym.).

Elatustukijärjestelmän uudelleentarkastelu voitaisiin tehdä esimerkiksi osana sosiaaliturvakomitean työtä.

Elatustukilakiin liittyvien kysymysten osalta vastuutaho on sosiaali- ja terveysministeriö.

<sup>24</sup> Kelan etuusohjeet: Elatustuki

## 4.6 Vammaisetuudet

Vammaiseturuoksien tarkoituksena on tukea vammaisten ja pitkäaikaisesti sairaiden henkilöiden itsenäistä selviytymistä sekä heidän kuntoutustaan ja hoitoaan. Vammaiseturuuslain (570/2007) mukaisia vammaiseturuoksia ovat esim. alle 16-vuotiaan vammaistuki, 16-vuotta täyttäneen vammaistuki sekä eläkettä saavan hoitotuki. Vammaistuet ja hoitotuki on porrastettu henkilön tuen tarpeen mukaan perustukeen, korotettuun tukeen ja ylimpään tukeen. Vammaistuen maksaminen molemmille vanhemmille samasta lapsesta ei ole nykyainsäädännön mukaan mahdollista.

STM 2018-työryhmä katsoi, että vammaiseturuus tulisi olla mahdollista maksaa vuoroasumistilanteissa jaettuna molemmille vanhemmille.

Nykyisten vammaiseturuoksien jakaminen kahden vanhemman/ huoltajan kesken vaatisi lainsäädännön ja toimeenpanon työmäärän uudelleentarkastelua. Vanhempien/huoltajien olisi lähtökohtaisesti kyettävä sopimaan keskenään tuen jakamisesta.

### *Työryhmän toimenpide-ehdotukset*

Käsitellään vammaiseturuoksien maksaminen lapsen eri koteihin osana sosiaaliturvauudistusta. Uudistusten vastuutaho on sosiaali- ja terveysministeriö.

## 4.7 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

virkestystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Muina perusmenoina otetaan 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.

Toimeentulotukilaissa ei ole säädetty toimeentulotuen määrästä vuoroasumistilanteissa. 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. Samoin, jos lapsen tapaamisesta on kunnan toimielimen vahvistamalla sopimuksella sovittu, tuomioistuimen päätöksellä määrätty tai vanhempien kesken sovittu siten, että lapsi tapaa erillään asuvaa vanhempaa vähintään 40% ajasta, on kyseessä lapsen toimeentulotukitarpeen arvioinnin kannalta lähtökohtaisesti vuoroasuminen. Tällöin lapsen perusosa jaetaan vanhempien kesken eikä tapaamiskustannuksia huomioida menona. Vuoroasumistilanteissa lapsi asuu molemmissa perheissä ja lapsi huomioidaan korottavasti molempien perheiden asumisnormia valittaessa. Vuoroasumisessa lapsen katsotaan kuuluvan kahteen toimeentulotukilain mukaiseen perheeseen ja lapsen perusosa puolitetaan perheiden kesken eikä lapsen tapaamiskustannuksia eli lapsen ruokarahaa tai matkakuluja huomioida menona. Tapaamiskustannuksia ei huomioida, koska lapsi asuu vuorotellen molempien vanhempien tai vanhemman ja muun huoltajan luona samassa taloudessa.<sup>25</sup>

Toimeentulotukea laskettaessa on merkitystä annettu sille, onko henkilö etä- vai lähivanhempi. Ks. KHO 2020:75, jossa lähivanhemmalle vahvistetun sopimuksen mukaisesti aiheutuneita menoja lapsen tapaamisesta ei otettu huomioon perustoimeentulotukilaskelmassa. Toimeentulotukilaissa mainitaan tässä kohdin lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot.<sup>26</sup>

STM 2018-työryhmä totesi, että vaikka lasten vuoroasuminen on jo otettu huomioon toimeentulotukilain soveltamiskäytännössä, tulisi toimeentulotuen määräytymistä vuoroasumistilanteissa lainsäädännössä tarkentaa.

<sup>25</sup> Kelan etuusohjeet: Toimeentulotuki

<sup>26</sup> Toimeentulotukilain 7 b §:n 1 momentin 6 kohta.



### ***Työryhmän toimenpide-ehdotukset***

Toimeentulotukilakia on tarkoitus uudistaa tämän hallituskauden aikana. Lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta vuonna 2019 tehdyt muutokset tullaan huomioimaan tässä yhteydessä. Sinänsä toimeentulotukilaki mahdollistaa vuoroasumisen huomioimisen päätöksenteossa jo varsin pitkälle nykyiselläänkin. Ehdotettujen toimenpiteiden vastuutaho on sosiaali- ja terveysministeriö.

## 5 Johtopäätökset

Työryhmä on pitkälti yhtynyt niihin toimenpide-ehdotuksiin, joita vuoroasuvien lasten sosiaaliturvaa ja palveluita selvittäneessä STM 2018-työryhmässä sekä vuonna 2020 valmistuneessa VN TEAS-selvityksessä tehtiin. Työryhmä toteaa, että lasten vuoroasumista ei lainsäädännössä ole riittävän kattavasti huomioitu, ja vaikka näin on osin tehtykin, on lainsäädännön toimeenpanossa vaihtelua. Tällöin lapset joutuvat käytännössä eriarvoiseen asemaan esimerkiksi asuinkunnastaan riippuen. Osa työryhmän toimenpide-ehdotuksista koskeekin ammattilaisten tiedon lisäämistä ja/tai annettujen ohjeiden päivittämistä. Työryhmä pitää tärkeänä edistää näitä toimia mahdollisimman pikaisesti kullakin hallinnonalalla resurssien puitteissa.

Osa toimenpide-ehdotuksista edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. Useilla lainmuutoksilla arvioidaan olevan kustannusvaikutuksia, mistä syystä niitä on arvioitava suhteessa muihin lainmuutostarpeisiin valtiontalouden kehysten puitteissa. Useiden toimenpide-ehdotusten jatkovalmistelu on aiheellista toteuttaa osana jo käynnissä olevia laajakantoisempia lainsäädännön ja hallinnon kehittämishankkeita.

VN TEAS-selvityksessä todettiin, että siinä annettuja kehittämissuosituksia edistettäessä tarvitaan laaja-alainen, monesta eri näkökulmasta lapsen vuoroasumisen vaikutuksia tarkasteleva vaikutusten arviointi. Arvioinnissa on huomioitava erityisesti:

- haavoittuvassa asemassa olevat perheet;
- eri tuloryhmät: esimerkiksi matalan keskitulon perheet sijoittuvat usein tulosidonnaisten etuuksien saamisen tai tuloperusteisten maksujen määräytymisen rajakohtiin;
- perheiden vaihtuvat ja erilaiset elämäntilanteet;
- lapseen kohdistuvien vaikutusten vaihtelu lapsen iän, kehitysvaiheen ym. tekijöiden mukaan;
- eri etuuksien ja palveluiden heijastusvaikutukset;
- muutosten käyttäytymisvaikutukset.

Työryhmä pitää laaja-alaista lapsi- ja perhevaikutusten arviointia tärkeänä osana toimenpide-ehdotusten jatkovalmistelua. Lisäksi tulee arvioida ehdotusten vaikutuksia esimerkiksi yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Kehitettäessä lainsäädäntöä

vuoroasumistilanteita silmällä pitäen tulee huomioida myös viranomaisvaikutukset: lapsen asumismuodon todentamisen tarve todennäköisesti kasvattaa tarvetta vahvistettuihin tapaamissopimuksiin (tai mahdollisesti myös tuomioistuinpäätöksiin).

Uudistusten vaikutusten arviointi edellyttää riittävää tietopohjaa. Kuten VN TEAS-selvityksessä todettiin, tulisi myös tietopohjaa lasten vuoroasumista tai lapsen asumisjärjestelyistä vahvistaa esimerkiksi osana laajempaa tiedonkeruuta.<sup>27</sup>

Toimenpidesuunnitelman on tarkoitus edistää ns. kahden kodin tilanteissa elävien lasten aseman huomioon ottamista sekä käynnissä olevissa että tulevissa lainsäädäntö- ja rakennuudistuksissa, myös arjen tilanteissa. Lasten ja nuorten osallisuutta kaikessa heitä koskevassa päätöksenteossa tulee vahvistaa. Vuoroasuvia ja muita ns. kahden kodin lapsia ja heidän vanhempiaan tulee kohdella yhdenvertaisesti yhdessä osoitteessa asuvien lasten ja perheiden kanssa, huomioiden lapsen edun ensisijaisuus. Tähän meitä velvoittavat, kansallisen lainsäädäntömme ohella, YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä muut ihmisoikeussopimukset.

---

27 VN TEAS-selvitys, s. 141.

## LÄHTEET

Miettinen, Anneli; Hakovirta, Mia; Saarikallio-Torp, Miia; Haapanen, Mari; Kurki, Paula; Kalliomaa-Puha, Laura; Sihvonen, Ella; Heinonen, Hanna-Mari; Kivistö, Netta: Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva : Vuoroasuminen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51/2020).

Hakovirta, Mia: Vuoroasuminen ja lapsen elatusapu Pohjoismaissa. Policy Brief 27/2019, Turun yliopisto Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Oikeusministeriön julkaisu 2007:2.

Millaista monipaikkaisuutta Suomeen? Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018.



**JULKAISUJEN LATAAMINEN:**  
[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

ISSN 2242-0037 (PDF)  
ISBN 978-952-00-8344-1 (PDF)