

Asia: VN/14657/2025-STM-56

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia esitetään muutettavaksi kotihoidon tuen myöntämisedellytyksiä koskevan säännöksen osalta siten, että kotihoidon tuen edellytyksenä olisi jatkossa kolmen vuoden asumisaika Suomessa. Lisäksi kotihoidon tuen edellytyksenä olisi se, että etuuden hakija eli tuen saaja itse hoitaa pääasiallisesti lasta. Kansaneläkelaitos kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa uudelleen ja arvioi esitykseen tehtyjä muutoksia seuraavasti:

Esityksen mukaan kotihoidon tukea maksettaisiin jatkossa vain sille vanhemmalle tai huoltajalle, joka pääasiallisesti vastaa lapsen hoidosta. Tältä osin Kelan arvion mukaan esitys ei tule aiheuttamaan suuria muutoksia etuuden toimeenpanossa, sillä selvästi suurin osa etuuden saajista jo tälläkin hetkellä on myös itse lapsen pääasiallinen hoitaja. Joissakin tapauksissa voi tulla sellaisia tilanteita, joissa lapsen perheen ulkopuolisen hoitajan osalta on jatkossa haettava yksityisen hoidon tukea, mutta yksityisen hoidon tuki on yleensä keskimäärin kotihoidon tukea suurempi, joten asiakkaille ei Kelan näkemyksen mukaan pitäisi aiheutua taloudellisia menetyksiä esitetyn muutoksen vuoksi. Lisäksi muutoksen myötä lapsen hoitamiseksi tarkoitettu tuki ohjautuu paremmin sille henkilölle, joka lasta tosiasiallisesti hoitaa, joko kotihoidontukena sille vanhemmalle joka hoidosta pääasiallisesti vastaa tai yksityisen hoidon tukena perheen ulkopuoliselle hoitajalle. Esitetty muutos saattaa siten hieman kasvattaa yksityisen hoidon tuen hakijamääriä.

Kotihoidon tuen maksaminen kerryttää myös eläkettä sen saajalle. Kela pitää siten hyvänä, että esitetyn muutoksen myötä eläkettä kertyy sille henkilölle, joka tosiasiallisesti lasta hoitaa.

Ehdotettu muutos tuen maksamisesta lasta hoitavalle henkilölle tulisi myös vaikuttamaan sellaisten Suomessa työskentelevien EU-kansalaisten oikeuteen saada kotihoidon tukea, joiden lapset ovat jääneet hoidettavaksi lähtömaahan. Esityksessä tulisi tarkemmin avata miten edellä mainittu muutos sekä asumisaikavaatimus tulisi toimeenpanna tällaisten henkilöiden osalta. Kelan näkemyksen

mukaan olisi välttämätöntä täsmentää voidaanko kotihoidontukea edelleen tulla maksettavaksi näissä tilanteissa, jos lasta toisessa EU-valtiossa hoitava vanhempi itse hakee etuuden itselleen vai eikö toisessa EU-maassa asuvalle vanhemmalle voi muodostua oikeutta kotihoidontukeen jatkossa lainkaan puolison Suomessa työskentelyn kautta. Lisäksi olisi hyvä täsmentää, että Kela selvittää hakijan asumisaikavaatimuksen, jos jatkossa hakijana on näissäkin tilanteissa lasta hoitava vanhempi. Riippuen siitä muuttuuko tulkinta EU-työntekijöiden puolisojen osalta esitetyn muutoksen myötä, Kelan toimeenpanokustannukset voivat nousta, vähentyä tai pysyä samana.

Lisäksi esityksessä todetaan, että lain 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin edelleen poikkeuksesta siihen, että tuki maksetaan aina lapsen vanhemmalle tai huoltajalle. Momentin mukaan, jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu henkilö, voidaan tuki erityisestä syystä maksaa tälle henkilölle. Kelan näkemyksen mukaan lain 15 §:n 3 momentin soveltamisalaa olisi tarpeen täsmentää ainakin lain esitöiden tasolla siten, että todettaisiin momentissa olevan poikkeuksen koskevan vain sellaisia tilanteita, joissa lapsi ei asu yhdessä vanhempansa tai huoltajansa kanssa. Tällöin momenttia ei sovellettaisi esimerkiksi vanhemman kanssa asuvaan uuteen puolisoon. Samoin uusi lakiin ehdotettu 14 §:n 4 momentti tulisi täsmentää ainakin esitöiden tasolla siltä osin, koskeeko se vain tilanteita, jolloin lapsi ei asu vanhempansa tai huoltajansa kanssa vai voiko momentissa mainittu muu henkilö asua vanhemman tai huoltajan kanssa yhdessä ja silti hakea etuutta itselleen. Tällä on vaikutusta myös asumisaikavaatimuksen toimeenpanossa, sillä jos kotihoidontuen saajana voisi 3 momentin perusteella olla muukin samassa taloudessa vanhemman tai huoltajan kanssa asuva aikuinen, voisi asumisaikavaatimusta kiertää ilmoittamalla lapsen hoitajaksi samassa taloudessa asuvan muun aikuisen, kuten uuden puolison, isovanhemman tai vanhemman sisaruksen.

Esityksessä todetaan, että kotihoidon tuki on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 mukainen perhe-etuus. Tällä hetkellä kotihoidon tuki voi siten tulla yhteensovitettavaksi asetuksen mukaisesti muista EU-maista maksettavien perhe-etuuksien kanssa. Koska jatkossa kotihoidon tuki maksetaan vain lasta hoitavalle henkilölle, olisi esityksessä hyvä täsmentää voiko kotihoidontuki tulla edelleen yhteensovitettavaksi muista EU-maista perheelle maksettavien asetuksen mukaisten perhe-etuuksien kanssa riippumatta siitä, kummalle perheen vanhemmalle etuus on maksussa.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan lakia sovellettaisiin asumisaikavaatimuksen osalta vain sellaisiin henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen lain voimaan tulon jälkeen. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa ei kuitenkaan määritellä milloin henkilön katsotaan muuttaneen Suomeen asumaan. Esimerkiksi maahan tilapäisen suojelun perusteella tulleiden henkilöiden osalta voi olla toimeenpanon kannalta epäselvää mistä lukien heidän katsotaan muuttaneen asumaan Suomeen. Lisäksi esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että oleskelua työnteon perusteella voitaisiin pitää osoituksena asumisesta Suomessa. Tällä viitattaneen lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3 a §:n mukaisiin tilanteisiin. Lain perusteluihin tulisi täydentää viittaus 3 a §:ään tältä osin toimeenpanon selkeyttämiseksi ja samalla tulisi todeta sovelletaanko myös tähän henkilöryhmään kolmen vuoden asumisaikavaatimusta.

Asumisaikavaatimuksen toimeenpanon kannalta ongelmia voi muodostua erilaisten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3 a §:n mukaisten katkonaisten työskentelykausien selvittämisessä ja yhteen laskemisessa. Lisäksi asumisajan tarkastelua voi hankaloittaa se, etteivät henkilön väestörekisteristä saatavat asumistiedot välttämättä pidä paikkaansa, jos henkilö on esimerkiksi asunut pitkiä aikoja kolmannessa maassa ilmoittamatta siitä Suomen viranomaisille. Koska kotihoidontukeen ei sovelleta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annettua lakia, voi asumisajan laskeminen jäädä tulkinnanvaraiseksi myös erityisesti silloin, kuin asiakkaalla on vain tilapäinen osoite Suomeen eikä lainkaan kotikuntamerkintää.

Samoin asiakkaiden mahdollisesti lyhyidenkin asumisjaksojen selvittäminen muista sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua asetusta (EY) N:o 883/2004 soveltavista maista voi olla haastavaa, sillä Kelalla ei ole etuksiensa saajista kattavia asumisaikatietoja, Suomen eikä muiden EU- tai Eta-maiden tai Sveitsin osalta. Asetusta soveltavien maiden välinen tiedonvaihto tapahtuu sähköisessä EESSI-tiedonvaihtojärjestelmässä. Nyt esitetyn kaltaista asumiskausien selvittämistä tässä laajuudessa ei ole kuitenkaan Kelan toimeenpanemien etuuksien osalta aiemmin tehty. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, miten hyvin ja millä aikataululla vastauksia muista maista tullaan saamaan. Asumisen osalta toimivaltaisella laitoksella ei välttämättä ole erilaisista sosiaaliturvan järjestämistavoista johtuen kattavaa historiatietoa asumiskausista. On myös mahdollista, että henkilö ei ole lähtömaassaan ilmoittanut ulkomaille muutostaan. Asumiskausien selvittäminen tulee siten Kelan arvion mukaan aiheuttamaan huomattavaa viivettä sellaisten asiakkaiden hakemusten käsittelyssä, joiden asumiskausia joudutaan selvittämään muiden maiden laitoksilta. Tämä aiheuttaa myös näiden asiakkaiden osalta hallinnollisten kulujen kasvua Kelassa.

Lisäksi esityksen kohdassa 4.2.3.3. on jäänyt aiemman esityksen mukainen arvio vaikutuksista Kansaneläkelaitokseen, jonka voisi päivittää seuraavasti: ”Kansaneläkelaitoksen olisi jatkossa tutkittava jokaisen kotihoidon tuen hakijan asumisaikatiedot, mutta tämä pystyttäisiin suurimmaksi osaksi hoitamaan Kansaneläkelaitoksen järjestelmän avulla ilman manuaalityön tarvetta. Kuitenkin osan asiakkaista kohdalla jouduttaisiin tekemään myös manuaalista selvittelytyötä Kelassa, mikä voi aiheuttaa myös huomattavaa viivästystä asiakkaalle.”

Kela toteaa myös, että esitetyt muutokset voivat aiheuttaa riskiä työmäärien kasvusta Kelassa sellaisten asiakkaiden osalta, joiden asumisaikaa joudutaan tarkemmin selvittämään. Tällaisia asiakkaita on Kelan arvion mukaan kuitenkin vain pieni osa kaikista kotihoidon tuen hakijoista. Sujuvan toimeenpanon takaamiseksi Kela toivoo, että edellä luetellut tulkinnallisesti epäselvät kohdat täsmennetään hallituksen esitykseen, jotta tulkinnanvaraisuus ei aiheuta epätietoisuutta asiakkaiden osalta ja lisäkustannuksia ja viivettä toimeenpanossa. Toimeenpanon sujuvuuteen tulee myös vaikuttamaan toisten EU-lainsäädäntöä soveltavien maiden laitosten kanssa tapahtuvan tiedonvaihdon tehokkuus, johon Kela ei voi suoraan vaikuttaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Kelan arvion mukaan esityksen aiheuttamien muutosten toteuttaminen etuuskäsittelyjärjestelmän osalta saadaan toteutettua tässä ajassa. Esitetyt muutokset tulevat aiheuttamaan muutoksia Kelan toimeenpanossa,

etuuskäsittelyjärjestelmässä, etuuskäsittelyssä ja asiakaspalvelussa. Esitettyjen muutosten takia Kelan tulee tehdä päivityksiä lomakkeisiin, sähköisiin asiointipalveluihin, kirjeisiin ja päätöksiin sekä kouluttaa etuuden käsittelijöitä muutoksista ja lisäksi tiedottaa muutoksista asiakkaita ja yhteistyökumppaneita. Lisäksi Kelan tulee laajentaa muiden EU-lainsäädäntöä soveltavien maiden kanssa käytävää tiedonvaihtoa ja varautua siihen liittyviin epävarmuuksiin.

Lisäksi Kela toistaa aiemmalla lausuntokierroksella lausumiansa seikkoja esityksestä seuraavasti:

Kela pitää esityksen tavoitteita kotoutumisen nopeuttamisesta sekä lasten yhteiskuntaan integroitumisesta ja kotimaisen kielen oppimisesta kannatettavina. Kelan arvion mukaan esitetyn muutoksen myötä osa kotihoidon tuen hakijoista voi ohjautua nopeammin kotoutumispalveluiden piiriin ja osa hakijoista valitsee aiempaa useammin lasten hoitomuodoksi varhaiskasvatukseen osallistumisen kotihoidon sijasta. Siten Kela arvioi, että esitetyillä muutoksilla on mahdollista saavuttaa tavoiteltuja päämääriä ainakin osittain.

Kelan arvion mukaan kotihoidon tuen saajien määrä tulee muutoksen myötä hieman laskemaan. Samoin kotihoidon tuen hoitorahan ja hoitolisän sekä kuntalisän etuusmenojen määrien odotetaan muutoksen myötä jonkin verran pienenevän. Tarkkoja määriä sellaisista hakijoista, jotka eivät muutoksen myötä saa kotihoidontukea, ei pystytä tässä vaiheessa antamaan, koska lakia sovelletaan vasta lain voimaantulon jälkeen Suomeen muuttaneisiin henkilöihin.

Esitetyllä uudistuksella tulee olemaan suurimmat vaikutukset äskettäin maahan muuttaneiden naisten osalta, sillä huomattavasti suurin osa kotihoidon tuen saajista on naisia. Erityisesti yhden aikuisen taloudessa elävän hakijan kohdalla muutoksella voi olla merkittävä vaikutus perheen talouteen. Jos hakija kuitenkin toimii esityksen tavoitteiden mukaisesti hakeutuen esimerkiksi työttömyysetuuden piiriin, jää perheen talous positiivisempaan asemaan kuin se olisi ollut kotihoidon tuella tuettuna.

Kela pitää hyvänä, että esitetyssä muutoksessa on säädetty poikkeus asumisaikavaatimukseen 160 sairausvakuutuslain mukaisen arkipäivän ikäisen lapsen osalta siihen asti, että lapsi tulee ikänsä puolesta oikeutetuksi varhaiskasvatukseen. Tällä säätelyllä vältetään tällaisten lasten väliinpuotoaminen, kun oikeutta ei olisi kotihoidon tukeen, mutta ei myöskään varhaiskasvatukseen. Samoin Kela pitää hyvänä poikkeusta alle 19 -vuotiaiden vanhempien osalta, jotka eivät ikänsä puolesta voi täyttää asumisaikavaatimusta.

Esitetty muutos tulee aiheuttamaan Kelassa vähäistä etuusjärjestelmien kehittämisen tarvetta sekä hieman nostamaan hallinnollisia kustannuksia kotihoidon tuen etuuskäsittelyssä. Suurin kustannuserä muodostuu EU-lainsäädäntöä soveltavista maista Suomeen muuttaneiden asumisaikatietojen selvittämistyöstä. Esitetty muutos aiheuttaa lisäksi jonkin verran haasteita etuuskäsittelyn automatisaatioon, erityisesti sellaisten hakijoiden osalta, jotka ovat asuneet

Suomessa alle 3 vuotta ja aiempia asumiskausia joudutaan selvittämään muista EU-lainsäädäntöä soveltavista maista.

Esityksellä on vaikutusta myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain 84 §:n mukaiseen Kelan velvollisuuteen lähettää tietoja kuntiin kotihoidon tuen saajista, joiden ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään 3 vuotta. Nyt ehdotetun uudistuksen jälkeen kolmansista maista Suomeen muuttaneet maahanmuuttajat eivät voisi saada kotihoidon tukea ennen 3 vuoden asumisaikaedellytyksen täyttymistä. Siten jatkossa Kelan kotoutumislain mukainen tietojenluovutus kunnille koskisi lähinnä EU-lainsäädäntöä soveltavista maista muuttaneita kotihoidon tuen saajia. Käytännössä tällaisia henkilöitä olisi vain yksittäisiä kotihoidon tuen rajauksen tultua voimaan.

Esityksessä on myös ehdotettu varhaiskasvatuslain muutosten johdosta muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista hoidon tuottajan määritelmää. Varhaiskasvatuslain muutoksen jälkeen päiväkotitoiminnan tulisi olla rekisteröity palveluntuottajien rekisteriin nykyisen lupamenettelyn sijaan. Toiminnan saisi kuitenkin aloittaa heti hyväksytyt toimitilatarkastuksen jälkeen. Ehdotetun hoidon tuottajan määritelmän mukaan jatkossa edellytettäisiin varhaiskasvatuslain 44 §:n mukaista oikeutta harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa ja Kelan näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto kattaisi hyvin kaikki erilaiset lupa-, rekisteröinti- ja toimitilojen tarkastusedellytykset.

Vaikutukset perustoimeentulotukeen

Toimeentulotuesta annettuun lakiin (1412/1997) on ehdotettu (HE 116/2025 vp) uutta 2 b §:ää koskien velvollisuutta hakea ensisijaista etuutta. Lisäksi on ehdotettu muutoksia perusosan alentamista koskevaan 10 §:ään. Esityksen mukaan Kelan tulee kehottaa 18-vuotta täyttänyttä toimeentulotuen hakijaa hakemaan ensisijaista etuutta, johon hakijan voidaan hänen elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden arvioida todennäköisesti olevan oikeutettu. Jos henkilö ei hae kehotuksesta huolimatta toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden voidaan arvioida todennäköisesti olevan oikeus, hänen perusosaansa alennetaan 50 prosenttia. Perusosan suuruutta alennetaan 50 prosenttia myös silloin, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö, jolla on 2 a §:n perusteella velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole yhden kuukauden määräajassa työnhakijaksi ilmoittautunut.

Kelan tulee kehottaa perustoimeentulotuen hakijaa hakemaan ensisijaista etuutta, johon hakijan voidaan hänen elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden arvioida todennäköisesti olevan oikeutettu. Sellaista perustoimeentulotuen hakijaa, jonka voidaan arvioida olevan oikeutettu kotihoidon tukeen, tulisi kehottaa hakemaan kotihoidon tukea. Perustoimeentulotuen käsittelyssä ei ole mahdollista arvioida luotettavasti ja kattavasti asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Esityksessä ilmoitettujen kotihoidon tuen saajien määrän perusteella sellaisia toimeentulotuen hakijoita, joiden

osalta asumisaikavaatimuksen täyttyminen voisi tulla arvioitavaksi olisi vuodessa korkeintaan noin 1260, jos määrät pysyvät ennallaan. Kaikissa tapauksissa asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei ole mahdollista arvioida pelkän kotikuntamerkinän perusteella. Kelassa ei ole käytössä asumisaikarekisteriä, josta tiedot voitaisiin aukottomasti selvittää. EU- ja Eta-maissa sekä Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet tulisi selvittää erikseen. Asumisaikavaatimuksen arvioiminen olisi siten Kelassa manuaalisesti tehtävää työtä ja vie runsaasti aikaa. Kaikissa tapauksissa tietoa vaatimuksen täyttymisestä ei välttämättä ole mahdollista saada toimeentulotuen lakisääteisessä 7 arkipäivän käsittelyajassa. Näin ollen voi syntyä virheellisiä ensisijaiselle etuudelle ohjaamisia.

Mikäli hakija ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole yhden kuukauden määräajassa ilmoittautunut työnhakijaksi, vaan jäisi kotiin hoitamaan lasta ilman ensisijaista etuutta ja hakisi perustoimeentulotukea, olisi hakijan perusosaa mahdollista alentaa 50 % toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti. Jos sellaiset henkilöt, jotka eivät olisi lainmuutoksen jälkeen enää oikeutettuja kotihoidon tukeen, ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi ja heille maksettaisiin kotihoidon tuen sijaan määrältään suurempaa työttömyysetuutta, olisi muutoksella toimeentulotukimenoja vähentävä vaikutus. Kuitenkin, jos henkilö jää kotiin hoitamaan lasta ilman oikeutta ensisijaiseen etuuteen ja hakee toimeentulotukea, lisääntyvät perustoimeentulotuen menot.

Sandfall Elina

Kansaneläkelaitos - Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö, perhe-
etuusryhmä