

Lapsiasiavaltuutetun lausunto toimenpidesuunnitelmasta lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa

Viite: VN/4198/2021

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu toimenpidesuunnitelmaa yleissopimuksen näkökulmasta.

Toimenpidesuunnitelman keskeinen sisältö¹

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 kehittämisohjelmissa ja lakihankkeissa. Osana toimenpidesuunnitelmaa on selvitetty eri viranomaisten vastuut sen eteenpäinviemisessä.



Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että vuoroasumista koskevissa lainsäädäntömuutoksissa ja muissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu.
- Kokonaisuutena toimenpidesuunnitelmaan on kerätty ainakin tärkeimmät kehittämiskohteet vuoroasumiseen liittyen. Toimenpide-ehdotukset ovat kuitenkin hyvin yleisellä tasolla ja niissä tunnistetaan vasta lisäselvityksen tai -arvioinnin tarve, mutta ei esitetä selkeitä, muutokseen/uudistukseen johtavia konkreettisia toimenpiteitä. Toimenpidesuunnitelman perusteella ei siten saa käsitystä siitä, miten lainsäädäntö ja muut toimenpiteet tulevaisuudessa tukisivat entistä paremmin lapsen edun mukaista vuoroasumista.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että toimenpidesuunnitelmassa on määritelty vastuutahoja toimenpiteiden eteenpäin viemiseksi. Toimenpiteiden aikataulut ja kustakin kokonaisuudessa päävastuussa oleva taho jäävät kuitenkin epäselviksi, joten niiden tarkentaminen ensi tilassa olisi tarpeen.
- Meneillään olevien (tai suunniteltujen) hankkeiden, kuten sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen ja sote-uudistuksen eteneminen, on syytä huomioida toimenpiteiden toteuttamisjärjestystä suunniteltaessa ja pyrkiä välttämään tarpeetonta päällekkäisyyttä. Toisaalta lasten hyvinvoinnin kannalta tärkeitä vuoroasumista koskevia muutoksia ei tulisi siirtää epämääräiseen ajankohtaan vedoten siihen, että samaan aikaan on meneillään tai suunnitteilla on uudistuksia, joiden yhteydessä asiaa olisi mahdollista selvittää/arvioida tai toteuttaa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on jäsenelty lausuntopyynnössä esitettyjen kysymysten mukaisesti.

Yleiset huomionne toimeenpanosuunnitelmasta

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että vuoroasumista koskevissa lainsäädäntömuutoksissa ja muissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu. Asumisjärjestelyjen tulee tukea lapsen hyvinvointia ja kehitystä, jossa arjen sujuvuudella on merkittävä rooli. Vuoroasumista koskevat lainsäädäntöratkaisut ja muut päätökset on tehtävä kattavaan ja tutkittuun tietoon nojaan lapsivaikutusten arvioinnin perusteella.

Lapsiasiavaltuutettu on antanut vuonna 2018 lausunnon vuoroasumisesta aihetta käsittelevä kuulemis- ja keskustelutilaisuuteen, joka järjestettiin 15.2.2018.² Tilaisuus oli osa toimenpidesuunnitelmassakin mainittua STM 2018-työryhmän työtä. Lapsiasiavaltuutettu totesi launnossaan tuolloin muun muassa, että "[l]apsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa järjestelyissä on olennaista, että järjestely toimii sekä lapsen että vanhempien näkökulmasta hyvin. Järjestelyn ja siihen kiinteästi liittyvien palveluiden ja etuuksien tulisi tukea lapsen hyvinvointia ja järjestelyn pysyvyyttä. Näin ollen palveluiden ja etuuksien tulisi toimia siten, että ne mieluummin tukevat ja edistävät vanhempien yhteisymmärrystä järjestelyn toimivuudesta kuin, että niiden vuoksi syntyy epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia, erimielisyyttä ja riitaa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että vuoroasumiseen liittyviä palveluja ja etuuksia tarkastellaan lainsäädännön näkökulmasta. Tähän liittyy kiinteästi sen arvioiminen, tulisiko vuoroasumistilanteessa olla mahdollisuus vahvistaa lapselle kaksi virallista osoitetta, joko samassa kunnassa tai eri kuntien alueella. Kaksoiskuntalaisuutta on selvitetty valtiovarainministeriön julkaisussa "Millaista monipaikkaisuutta Suomeen" (VM julkaisu 3/2018). Selvityksessä on tuotu esiin monipaikkaisuuden merkitystä muun muassa sosiaali- ja terveystalveluihin, etuuksiin ja tukiin, kuten lapsen kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, sekä opetus- ja kulttuuripalveluihin. Näillä kaikilla on merkitystä lapsen arkeen ja hyvinvointiin". Kyseinen työryhmä ei tehnyt yksityiskohtaisia ratkaisuehdotuksia, koska niiden katsottiin edellyttävän lisäselvityksiä.

Lapsiasiavaltuutettu on vuosikirjassaan 2020 pitänyt tärkeänä, että jo meneillään olevan hallituskauden aikana tehtäisiin konkreettisia toimia vuoroasuvien lasten ja heidän perheidensä tilanteen selkeyttämiseksi ja vuoroasumisen tosiallisten esteiden poistamiseksi.

Vuosikirjassa lapsiasiavaltuutettu toteaa, että "(l)asten oikeuksien toteutumisen kannalta on myös välttämätöntä, että vanhemmilla on riittävästi tietoa vuoroasumisen, kuten muidenkin erotilanteiden asumisjärjestelyiden hyvistä ja huonoista puolista sekä sen sopivuudesta eri ikäisille lapsille. Lapsen asumisjärjestelyiden tulee tukea lapsen kehitystä ja hyvinvointia". Lisäksi lapsiasiavaltuutettu korosti, että lasten oman mielipiteen selvittäminen ja huomioonottaminen on tärkeää.³ Vanhempien eron kokeneet lapset painottivat tapaamisessaan lapsiasiavaltuutetun kanssa syksyllä 2021, että tukea on järjestettävä myös kohdennetusti lapsille.⁴

Vuoden 2019-2020 aikana tehtiin selvitys lasten vuoroasumistilanteita, etuuksia ja palveluja koskevan lisätiedon hankkimiseksi (toimenpidesuunnitelmassa VN TEAS -selvitys). Selvityksessä kartoitettiin lasten vuoroasumisen yleisyyttä, sen taustatekijöitä sekä vuoroasuvien lasten ja perheiden palvelujen ja sosiaaliturvan toimivuutta sekä annettiin suosituksia lainsäädännön ja toimintatapojen kehittämistä lasten vuoroasumistilanteissa.

Lausuttavana olevaan toimenpidesuunnitelmaan on sisällytetty lapsen kannalta tärkeä palvelut (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, sosiaali- ja terveystyö) sekä elatusapu, sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki, joita on myös taustoitettu ennen varsinaisia toimenpide-ehdotuksia. Useat toimenpide-ehdotukset koskevat informaatio-ohjauksen ja koulutuksen lisäämistä sekä viestinnän parantamista. Lainsäädäntömuutoksiin tähtäävät toimenpiteet ovat pääasiassa muodossa "selvitetään" ja "arvioidaan", joten niiden perusteella on vielä liian aikaista arvioida, miten ne tosiasiallisesti parantaisivat vuoroasuvien lasten ja heidän perheidensä oikeuksia ja hyvinvointia. Sinänsä selvitettäväksi ja arvioitavaksi esitetyt tilanteet ovat keskeisiä edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että toimenpidesuunnitelmassa on määritelty vastuutahoja toimenpiteiden eteenpäin viemiseksi. Toimenpiteiden aikataulut ja kustakin kokonaisuudessa päävastuussa oleva taho jäävät kuitenkin epäselviksi, joten niiden tarkentaminen ensi tilassa olisi tarpeen.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kuitenkin jää jossain määrin epäselväksi, tuoko nyt käsiteltävänä oleva toimenpidesuunnitelma mitään lisäarvoa edellä mainittuihin selvityksiin. Toimenpide-ehdotukset ovat hyvin samanlaisia ja ne tähtäävät vahvasti lisäselvitysten ja -arviointien tekemiseen, ei konkreettisiin toimenpiteisiin, joilla vuoroasumiseen liittyviä kysymyksiä ratkaistaisiin lainsäädännön keinoin tai muilla toimenpiteillä.

Lapsiasiavaltuutettu suhtautuu hieman kriittisesti toimenpidesuunnitelmassa todettuun lähtökohtaan (s. 8), jossa oletetaan, että ”lapsen asumisjärjestely on jo ratkaistu lapsen edun kannalta myönteisellä tavalla” eikä suunnitelmassa ”siten ole tarkoitus ottaa kantaa siihen, millainen asumisjärjestely kulloisissakin tilanteissa on lapsen edun mukainen”. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että toimenpidesuunnitelmassa esitetyt selvittämistä, arviointia tai uudistamista koskevat seikat ovat juuri niitä kysymyksiä, joihin tulisi löytää ratkaisu, jotta tavalla tai toisella oleva vuoroasuminen voitaisiin katsoa lapsen edun mukaiseksi. Kyse ei ole lisäarvon tuottamisesta, vaan tosiasiallisesti lapsen ja perheen hyvinvointiin ja arjen sujumiseen vaikuttavista asioista. On selvää, että nykytilassakin on mahdollista, ja usein näin tosiasiaa onkin, että asuminen, erotilanteissa, myös vuoroasuminen, on vallitsevissa olosuhteissa lapsen edun mukaisesti järjestetty. Samaan aikaan tiedetään, että vuoroasuminen ei kaikille perheille ole realistinen vaihtoehto, vaikka sen katsottaisiinkin parhaiten palvelevan lapsen etua, koska palvelut ja etuudet eivät tue vuoroasumista riittävällä tasolla. Oikeus järjestää lapsen asuminen lapselle ja perheelle sopivimmalla tavalla ei toteudu yhdenvertaisesti.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita myös edellä mainitun VM:n selvityksen johtopäätökseen, jonka mukaan kaksoiskuntalaisuudesta ei ole mahdollista säätää velvoittavasti eikä kunnan jäsenen/asukkaan juridista määritelmää ole syytä muuttaa.⁵ Näin ollen vuoroasumista liittyvää, kotikuntaan perustuvaa palveluja ja etuuksia koskevaa sääntelyä tulee tarkentaa siten, että se varmistaa lapsen edun toteutumisen vuoroasumistilanteessa silloinkin, kun asuminen tosiasiallisesti toteutuu kahdessa kunnassa ja kotikunta on vain niistä toisessa.

Lapsiasiavaltuutetun katsoo kuitenkin, että useimmissa tilanteissa on perusteltua pyrkiä järjestämään asuminen ensisijaisesti siten, että kodit sijaitsevat riittävän lähekkäin, jolloin siirtyminen kodista toiseen ei vaikuta esimerkiksi lapsen päivähoitopaikkaan tai koulupaikkaan. Kyse ei ole pelkästään palvelujen toteutumisesta, vaan lisäksi on tärkeää ottaa huomioon lapsen kaveripiirin ja harrastusten säilyttäminen. Asumisjärjestelyillä ei tulisi vaikeuttaa myöskään lapsen oikeutta ylläpitää suhteitaan isovanhempiin ja muihin läheisiin. Pysyvät ihmissuhteet, tutut leikki- ja harrastuspaikat sekä kulkureitit, joita lapsi on tottunut käyttämään, ovat lapsille merkittäviä asioita, turvallisuutta lisääviä tekijöitä.⁶

Huomiot kokonaisuuteen 2 Palveluihin liittyvät toimenpide-ehdotukset

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että ehdotuksissa on kiinnitetty huomiota henkilöstön informaatio-ohjaukseen ja koulutukseen lasten vuoroasumiseen liittyvistä kysymyksistä. Ehdotuksissa on erityisesti mainittu vanhempien tiedonsaantioikeus, joka on myös tärkeä asia. On välttämätöntä, että esimerkiksi lastenvalvojat tai muut erotilanteissa apua ja ohjeistusta antavat henkilöt osaavat neuvoa ja ohjata vanhempia, jotka suunnittelevat tai päätyvät vuoroasumiseen. Vanhempien tulee tietää miten palvelut ja etuudet tuolloin järjestetään ja mitä vaihtoehtoja heillä on käytettävissä. Mahdollisimman realistinen ja ajantasainen tieto on edellytys sille, että vanhemmat osaavat tehdä lapsen edun mukaiset päätökset asumisjärjestelyistä. Lapsen kannalta järjestelyiden pysyvyys on myös tärkeää, joten tavoitteena tulisi olla, että asumisjärjestelyt olisivat alusta alkaen mahdollisimman toimivia ja pysyviä. Toisaalta, vaikka aivan pienen lapsen kohdalla ei vielä päädyttäisikään vuoroasumiseen, se voi olla toimiva vaihtoehto myöhemmin. Tähänkin on hyvä varautua jo ajoissa.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että kohdassa 2.2 on käsitelty vuoroasumisen vaikutuksia esi- ja perusopetukseen vain koulukuljetuksen osalta. Lähtökohtana näyttäisi siis olevan, että lapsi käy aina vuoroasumistilanteissakin samaa koulua. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä tärkeänä periaatteena, erityisesti nuorempien lasten kohdalla. On kuitenkin mahdollista, että lapsen vanhemmat, perustelluista syistä, asuvat hyvinkin pitkien välimatkojen päässä toisistaan ja siitäkin huolimatta vuoroasuminen voisi olla perheelle hyvä vaihtoehto. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkossa olisi hyvä selvittää myös opetuksen toteuttamisen kannalta vaihtoehtoja, joissa lapsi voisi käydä koulua eri paikkakunnilla vuoroasumisen rytmin mukaan silloin, kun koulumatkan pituus muodostuisi toisesta kodista kohtuuttoman pitkäksi tai ylipäättään kulkeminen yhteen kouluun olisi mahdotonta molemmista kodeista.

Huomiot kokonaisuuteen 3 Elatusapu

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä toimenpide-ehdotusta, jonka mukaan elatusavun määrittämisen tueksi tarvittavaa valtakunnallista ohjeistusta tarkasteltaisiin kootusti elatusapulainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Vastuutahoksi todetaan oikeusministeriö, mutta aikataulua uudistukselle ei ole määritelty eikä oikeusministeriön verkkosivuiltakaan näyttäisi tällaista hanketta tällä hetkellä löytyvän.

Huomiot kokonaisuuteen 4 Sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki

Ehdotetut toimenpiteet linkittyvät sosiaaliturvauudistuksen ja muun muassa perhevapaaudistukseen. Konkreettisia ehdotuksia ei kokonaisuuteen sisälly, vaikkakin todetaan, että esim. lapsilisäjärjestelmää voitaisiin uudistaa myös erillisenä uudistuksena. Kokonaisuuden arviointia ei tarkemmalla tasolla voi siten tehdä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että erilaisten etuuksien myöntämistä arvioidaan vuoroasumistilanteissa siten, että ne yhtäläisesti tukevat kummankin vanhemman mahdollisuuksia huolehtia lapsen hyvinvoinnista ja asumisesta. Toisaalta on tunnistettava, että ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä on vanhemmilla. Vanhempien on siten vuoroasumisjärjestelyitä miettiessään ja muun muassa asuinpaikkaansa valitessa otettava huomioon myös oma vastuunsa ja mahdollisuutensa huolehtia lapsen hyvinvoinnista ja arjesta. Tämä ei kuitenkaan poista perustuslain 19.3 § mukaista julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Arvionne toimenpide-ehdotusten vaikutuksista ja toteuttamismahdollisuuksista:

Tulisiko ehdotettuja toimenpiteitä priorisoida? Jos, niin millä tavoin?

Vastaako toimenpidesuunnitelma riittävästi vuoroasuvien lasten ja muiden kahden kodin lasten tarpeisiin?

Kokonaisuutena toimenpidesuunnitelmaan on kerätty ainakin tärkeimmät kehittämiskohteet vuoroasumiseen liittyen. Toimenpide-ehdotukset ovat kuitenkin, edellä todetustikin, hyvin yleisellä tasolla ja niissä tunnistetaan vasta lisäselvityksen tai -arvioinnin tarve, mutta ei esitetä selkeitä muutokseen/uudistukseen johtavia konkreettisia toimenpiteitä. Toimenpidesuunnitelman perusteella ei siten saa käsitystä siitä, miten lainsäädäntö ja muut toimenpiteet tulevaisuudessa tukisivat entistä paremmin lapsen edun mukaista vuoroasumista.

Kuten edellä todettiin, toimenpiteiden aikataulut ja kustakin kokonaisuudessa päävastuussa oleva taho jäävät toimenpidesuunnitelmassa osin epäselviksi, joten niiden tarkentaminen ensi tilassa olisi tarpeen. Tässä yhteydessä on syytä laatia tutkittuun tietoon perustuva arviointi eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta erityisesti lapsen oikeuksiin ja hyvinvointiin, ja tehdä tarvittavaa priorisointia arvioinnin perusteella.

Luonnollisesti on syytä ottaa huomioon meneillään olevien (tai suunniteltujen) hankkeiden, kuten mm. sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen ja sote-uudistuksen eteneminen, ja pyrkiä välttämään tarpeetonta päällekkäisyyttä. Toisaalta lasten hyvinvoinnin kannalta tärkeitä vuoroasumista koskevia muutoksia ei tulisi siirtää epämääräiseen ajankohtaan vedoten siihen, että samaan aikaan on meneillään tai suunnitteilla uudistuksia, joiden yhteydessä asiaa olisi mahdollista selvittää/arvioida tai toteuttaa. On muistettava, että vuoroasuminen on jo nyt todellisuutta monille lapsille. Lapsuus on melko lyhyt mutta hyvin merkityksellinen ajanjakso kunkin lapsen elämässä: lapsella ei ole aikaa odottaa.

Jyväskylässä 13.1.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Toimenpidesuunnitelman tiivistelmä. Toimenpidesuunnitelma on luettavissa verkossa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8344-1>.

² Lapsiasiavaltuutetun lausunto lasten vuoroasumisesta. LAPS/8/2016, 15.2.2018. Verkossa <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-sosiaali-ja-terveysministeriolle-lasten-vuoroasumisesta>

³ Lapsen etua etsimässä: Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:2, 35-36. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-919-3>

⁴ Nuorten eroaikuttajien ryhmä, Suomen Kasvatus ja Perheneuvonta – Suomen Kasper ry. Helsinki, 23.9.2021.

⁵ Valtiovarainministeriön selvitys ”Millaista monipaikkaisuutta Suomeen? Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta.”, VM:n julkaisuja 3/2018. Verkossa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-927-6>, s. 67.

⁶ Ks. mm. Linnavuori, H. (2007). Lasten kokemuksia vuoroasumisesta. Jyväskylä 2007, s. 30 ja 155-160.