

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Kuulemis- ja keskustelutilaisuus lasten vuoroasumisesta 15.2.2018

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto lasten vuoroasumisesta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi lasten vuoroasumiseen liittyviä seikkoja lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Lasten vuoroasumista selvittävän työryhmän tehtävä

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän tehtävänä on kartoittaa, millaisia ongelmia liittyy lasten ja perheiden palvelujen ja etuuksien lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen vuoroasumistilanteissa, sekä ehdottaa ratkaisuja havaittujen ongelmakohtien poistamiseksi.

Työryhmä on pyytänyt näkemyksiä lasten vuoroasumisesta ja sen vaikutuksista lasten ja perheiden asemaan palvelu- ja etuusjärjestelmässä, sekä ratkaisuehdotuksia havaittuihin ongelmakohtiin.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että vuoroasumista koskeva sääntely otettiin mukaan oikeusministeriön valmistelemaan ehdotukseen lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) muuttamiseksi. Käytännössä vuoroasumisesta on jo nyt tullut yksi vaihtoehto järjestää erotilanteessa lapsen asuminen ja tapaamisoikeuden toteutuminen, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö ei sitä vielä tunnista. Vuonna 2016 n. 15 prosentissa sosiaalilautakunnan vahvistamista lapsen asumista, huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista sopimuksista sovittiin vuoroasumisesta.¹

Oikeusministeriön työryhmämietinnön ehdotuksen mukaan vuoroasuminen olisi kyseessä silloin, kun lapsi asuu vähintään 40 prosenttia kalenterivuodesta toisen vanhempansa luona. Tieto vuoroasumisesta tallennettaisiin väestötietojärjestelmään. Mietinnössä ei ratkaistu vielä vuoroasumiseen liittyvää lapsen kotikunnan määräytymistä ja siihen vahvasti perustuvia, lapsille ja perheille saataviin palveluihin ja etuuksiin liitty-



viä kysymyksiä. Mietinnön mukaan vuoroasumistilanteessa arjen kannalta tärkeiksi koetaan erityisesti oikeus asumistukeen, koulukuljetuksiin, terveydenhoitopalveluihin ja lapsilisään (s. 31). Työryhmä totesi, että sen toimeksiannon puitteissa ei ollut mahdollista puuttua erityislainsäädännössä säädettyjen etuuksien ja oikeuksien määräytymisperusteisiin esille tulleista muutostarpeista huolimatta. Samalla toivottiin, että ehdotettujen vuoroasumista koskevien säännösten toimivan vahvana signaalina sen arvioimiseksi, olisiko vuoroasumisen vuoksi tarvetta tehdä muutoksia etuuksia ja palveluita koskevaan erityislainsäädäntöön.

Lapsen 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 mielummin 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 terveyspalveluihin, etuuksiin ja tukiin, kuten lapsen kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, sekä opetus- ja kulttuuripalveluihin. Näillä kaikilla on merkitystä lapsen arkeen ja hyvinvointiin.

Lapsen asumisen järjestäminen vuoroasumisena

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että erotilanteessa lapsen asumista, huolenpitoa ja tapaamisoikeutta koskevassa päätöksenteossa on oltava ensisijaisena harkintaperusteena lapsen etu. Lapsen edun mukainen päätöksenteko edellyttää, että päätöstä tehtäessä arvioidaan tilannetta kyseisen lapsen oikeuksien toteutumista eri vaihtoehdoissa ja valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa lapsen oikeuksia. Lapsen edun ensisijaisuus on vahvistettu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artiklassa. Lapsen oikeuksien sopimus on osa Suomessa voimassa olevaa, velvoittavaa lainsäädäntöä.

Asumisjärjestelyt vaikuttavat merkittäväällä tavalla lapsen arkeen ja elämään kotona sekä usein myös hänen ja vanhempien ja mahdollisten sisarusten välisiin suhteisiin. Lapsen oikeuksien sopimus takaa lapselle oikeuden kasvun ja kehittymisen täysimääräisiin edellytyksiin (6(2) art). Lapsella on oikeus pitää säännöllisesti henkilökohtaisia ja suoria yhteyksiä vanhempaansa silloinkin, kun hän asuu vanhemmastaan erossa (9(3) art). Lapsella on oikeus myös ilmaista mielipiteensä ja oikeus saada mielipiteensä huomioonotetuksi iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla (12 art). Jokainen lapsi on itsenäinen persoona, joten arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa, miten lapsi reagoi toisesta vanhemmasta erossa oloon, miten kodin vaihtaminen viikoittain tai harvemmin vaikuttaa hänen jaksamiseen, päivähoidon tai koulun käyntiin, kaverisuhteisiin tai ylipäätään tasapainoiseen kasvuun ja kehitykseen ja lapsen omat toiveet siitä, miten asuminen järjestetään.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan vuoroasuminen on yksi hyvä vaihtoehto järjestää lapsen asuminen eron jälkeen.² Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että vuoroasumista ja muita vaihtoehtoisia järjestelyjä on arvioitava aina jokaisen lapsen kohdalla erikseen. Oletuksena ei tule olla, että aina tai edes ensisijaisena vaihtoehtona olisi vuoroasuminen. Jos perheessä on useampia lapsia, vuoroasumisen soveltumista on arvioitava jokaisen lapsen kohdalla erikseen. On myös varauduttava siihen, että järjestelyä muutetaan tarvit-

taessa, jos se ei lapselle olekaan sopiva tai kun lapsen tarpeet ja toiveet muuttuvat lapsen kasvaessa ja kehittyessä. Lisäksi on pidettävä huolta siitä, että järjestelyä harkitaan uudelleen ja muutetaan tarvittaessa, jos vanhempien yksimielisyys järjestelystä ei ole enää riittävää tai vanhempien yhteistoiminta muuten vaikeutuu.

Sujuva vuoroasuminen edellyttää lapsen kummaltakin vanhemmalta vahvaa sitoutumista järjestelyyn ja hyvää yhteisymmärrystä. Oletuksena tällöin lienee myös, että vanhemmilla on yhteishuoltajuus. Jos lapsi asuu yhtä paljon tai lähes yhtä paljon kummankin vanhemman luona, vanhempien on pystyttävä sopimaan lapsen asioista lapsen edun mukaisesti. Esimerkiksi oikeuskäytännössä vuoroasumisjärjestely on jouduttu purkamaan, kun vanhemmat eivät ole kyenneet rakentamaan yhteistoimintaan sovitussa vuoroasumisjärjestelyssä.³

Oikeusministeriön työryhmämietinnössä todetaan viitaten pohjoismaiseen käytäntöön, että vuoroasumisjärjestely yleensä edellyttää vanhempien yksimielisyyttä, heidän lähekkäistä asumista ja järjestelyn toimitusta lapsen kannalta. Vastaavat edellytykset ovat nousseet esiin vuoroasumiseen liittyvässä tutkimuksessa, jossa selvitettiin lasten näkemyksiä vuoroasumisesta.⁴

Vuoroasumiseen liittyvät palvelut

Lapsen päivittäisen arjen kannalta tärkeimmät palvelut ovat päivähoido ja koulu. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että vuoroasumista harkittaessa on tärkeää kiinnittää huomiota lapsen kahden kodin sijaintiin erityisesti näiden palveluiden näkökulmasta ja ottaen huomioon kyseessä olevan lapsen mahdolliset erityistarpeet. Kotien välisestä suuresta etäisyydestä voi aiheutua toiselle vanhemmalle esimerkiksi suuria kuljetuskustannuksia lapsen päiväkotiin tai kouluun kuljettamisesta. Se voi myös lisätä toiveita siitä, että lapsi voisi käydä kahdessa eri päiväkodissa tai koulussa.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan asuminen tulisi lähtökohtaisesti järjestää siten, että kodit sijaitsevat riittävän lähekkäin, jolloin siirtyminen kodista toiseen ei vaikuta lapsen päivähoitopaikkaan tai kouluun. Näiden palveluiden toteutumisen ohella kotien sijaintia harkittaessa on lisäksi 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 ja ne lisäävät lapsen turvallisuutta.⁵

Pienen lapsen, joka ei vielä osallistu päivähoidon tai käy koulua, kotien sijainnilla ei välttämättä ole vielä kovin suurta merkitystä järjestelyn toimivuuden kannalta. Päivähoidon osallistuvalla ja koulua käyvällä lapselle muodostuu päivähoitossa ja koulussa tärkeitä ihmissuhteita hoitajiin, opettajiin ja toisiin lapsiin. Isommille lapsille voi olla tarve itsenäisesti liikkua kahden kodin välillä, riippumatta siitä, kummassa kodissa milloinkin on vuoro asua. Näiden tärkeys usein korostuu, kun lapsen elämä muuttuu vanhempien eron seurauksena.

Tälläkin hetkellä on jossain tilanteissa mahdollista, että lapsi on vuoroasumistilanteessa kahdessa eri, jopa eri kunnassa, sijaitsevassa päiväkodissa tai muussa päivähoitopaikassa, sen mukaisesti kumman vanhemman luona kulloinkin asuu. Järjestely voi olla toimiva, mutta ratkaisua on aina arvioitava kyseessä olevan lapsen näkökulmasta. Järjestelyn toimivuuden säännöllinen uudelleenarviointi on tärkeää.

Koulunkäynnin järjestäminen kahdessa eri koulussa on lähes mahdotonta. Vaikka perusopetuksessa noudetaan yhtenäisiä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita, kouluilla ja yksittäisillä opettajilla on suuri vapaus päättää, miten opetus käytännössä toteutetaan. Opetuksen ohella opetusryhmällä on suuri merkitys lapsen oppimiselle ja kehitykselle. Jatkuvasti vaihtuva opetusryhmä, vaikka vain kahden ryhmän välillä, voi vaikeuttaa lapsen pääsyä ryhmän jäseneksi ja aiheuttaa lapselle turvattomuutta.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan vuoroasumisella ei tulisi hankaloittaa lapsen osallistumista päivähoitoon tai koulukäyntiin. Varhaiskasvatus on lapsen oikeus ja perusopetusikäinen lapsi on oppivelvollinen, jolla on oikeus käydä koulua lähtökohtaisesti lähikouluissaan.⁶ Vaikka toisen asteen koulutukseen osallistuva lapsi usein onkin jo kykenevä liikkumaan paikasta toiseen itsenäisesti, on asuinpaikalla edelleen merkitystä. Se vaikuttaa monella tavalla lapsen jaksamiseen ja sitä kautta opinnoissa etenemiseen ja menestymiseen. Asuinpaikka voi olla myös jopa ratkaiseva tekijä nuoren valitessa koulutusmuotoa ja -paikkaa. Siten vuoroasumisjärjestelyä on harkittava tarkkaan lapsen ja nuoren näkökulmasta koko sen ajan, kun lapsi tai nuori asuu vielä vanhempiensa luona.

Vuoroasumiseen liittyvät etuudet

Virallinen asuinpaikka vaikuttaa lapselle ja perheille myönnettäviin etuuksiin. Pääsääntöisesti etuus myönnetään virallisen osoitteen mukaisesti. Esimerkiksi kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, osittainen ja joustava hoitoraha maksaminen perustuu viralliseen kotikuntaan, samoin perusopetuslain (628/1998) 32 §:n mukainen oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen.⁷

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että etuuksien myöntämistä arvioidaan vuoroasumistilanteissa siten, että ne yhtäläisesti tukevat kummankin vanhemman mahdollisuuksia huolehtia lapsen hyvinvoinnista ja asumisesta. Samalla on tunnistettava, että ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä on vanhemmilla (lapsen oikeuksien sopimuksen 18 artikla). Vanhempien on siten vuoroasumisjärjestelyitä miettiessään ja muun muassa asuinpaikkaansa valitessa lähtökohtaisesti otettava huomioon oma vastuunsa lapsen hyvinvoinnista ja arjesta.

Raha-asiat ovat usein syy sille, että vanhempien välit huonontuvat ja tämä voi vaarantaa vuoroasumisjärjestelyinkin. Valittavien lainsäädäntöratkaisujen tulee siten olla sellaisia, että ne aidosti tukevat lapsen edun mukaista vuoroasumista. Se edellyttää, että etuuksia koskeva sääntely on sovitettu myös vuoroasumiseen soveltuvaksi. Silloin, kun lapsi tai vanhempi on oikeutettu tiettyyn etuuteen, olisi periaatteessa järkevää, että se voitaisiin jakaa vanhempien kesken. Kummankin vanhemman osuuden määräytymisen tuli olla suhteessa vanhemman kykyyn itse vastata lapsen elatuksesta. Se, miten tämä ratkaistaisiin siten, että ratkaisu on oikeudenmukainen, myös vanhempien kokemana, edellyttää tarkkojen laskelmien ja eri vaihtoehtojen vertailujen tekemistä. Tässä yhteydessä on tehtävä kattava lapsivaikutusten arviointi.

Jyväskylässä 15.2.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

¹ THL, Lapsen huolto ja elatus, tilastoraportti 2016, verkossa <http://www.julkari.fi/handle/10024/134802>

² Vuoroasumiseen liittyy sekä puolesta että vastaanpuhuvia seikkoja, joten ei ole yksiselitteistä kannattaa tai vastustaa sitä. Ks. esim. *Aaltonen, Anna-Kaisa*: Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimissa. Edita, Helsinki, 2009, s. 97-98 ja *Rissanen, Antti*: Perhemuodon yhteys nuorten hyvinvointiin ja riskikäyttäytymiseen. Erikoistarkastelussa vuoroasuminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (2016):3, s. 247-258.

³ ”Lasten asuminen määrättiin äidille kun vanhemmat eivät kyenneet rakentamaan yhteistoimintaan sovitussa vuoroasumisjärjestelyssä – vuoroasumista vaatineelle isälle ei myönnetty jatkokäsittelylupaa”, Edilex.fi, uutiset 28.9.2016.

⁴ *Linnavuori, Hannariikka*: Lasten kokemuksia vuoroasumisesta. Jyväskylä 2007.

⁵ Ks, esim. Linnavuori 2007, s. 30 ja 155-160.

⁶ Varhaiskasvatuslaki (36/1973) 1 § ja perusopetuslaki (628/1998) 6 § ja 25 §.

⁷ Ks. tarkemmin esim. VM 3/2018, s. 33-34.