

Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa.

Yleiset huomiot toimeenpanosuunnitelmasta

Suunnitelmassa on nostettu esille tärkeän aiheen eri näkökulmia ja käytännön haasteita. Nykyinen järjestelmä ei vastaa nykyisiin tarpeisiin, joita monimuotoisilla perheillä on. Yhä useammat lapset asuvat säännöllisesti useammassa kuin yhdessä osoitteessa. Nämä lapset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa kaikilta osin verrattuna yhdessä osoitteessa asuviin lapsiin. Myöskään vanhemmat, joiden luona lapsi vuoroasuu, eivät ole yhdenvertaisessa asemassa esimerkiksi myönnettävien etuuksien osalta. Tämän vuoksi toimenpidesuunnitelma on tärkeä ja sen avulla voidaan edistää syrjimättömyyttä. Hallituksen asettama tavoite kahden tasavertaisen osoitteen mahdollistamisesta edistää myös lapsen oikeuksien toteutumista.

Suunnitelman keskeinen tavoite, kahden virallisen osoitteen mahdollistaminen lapselle, ei kuitenkaan tule selkeästi suunnitelman eri kohdissa esille. Toimenpide-ehdotuksissa pureudutaan tunnistettuihin haasteisiin, ei niinkään siihen, että nykyisin virallisia osoitteita voi lapsella olla vain yksi, mikä edellyttäisi lainsäädännön muutoksia, jotka on osin todettu mahdottomiksi.

Lapsiperheitä käsittelevän datan hyödyntämisen näkökulmasta olisi tärkeää pystyä tunnistamaan lapsen vuoroasuminen myös rekistereistä. Tiedon avulla pystyttäisiin kattavammin pureutumaan vuoroasumiseen ja arvioimaan tällaisissa tilanteissa olevien lasten ja nuorten hyvinvointia. Lapsiperhetietoa käsittelevässä Lapsiperheiden edistynyt analytiikka -konsortiohankkeessa tunnistettiin esimerkiksi joukko perheitä, joissa etävanhemmalla olisi potentiaalia olla lapsen tukena. Potentiaalini toteutumista voitaisiin arvioida esimerkiksi tarkastelemalla vuoroasumista, mutta nykyisellään se ei ole mahdollista.

Lasten, nuorten ja perheiden parissa työskentelevien tahojen kouluttaminen lasten vuoroasumisesta, heidän kanssaan työskentelystä, tiedonsaannista ja tiedonkulusta molempien vanhempien kanssa on tarpeen. Erityisesti lastenvalvoja olisi koulutettava kaikissa kunnissa ja ohjeistuksia yhtenäistettävä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirryttyä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle, on koulutusta lasten vuoroasumisesta ja erityisesti tiedonkulusta ja -saannista järjestettävä myös kunnissa lasten, nuorten ja perheiden kanssa työskenteleville. Vanhempien pitäisi saada samat ohjeet ja neuvot asuinkunnasta riippumatta.

Vuoroasumisesta sopiminen pitää lähteä lapsen tarpeesta ja sen pitää olla lapsen edun mukainen ratkaisu (eikä vanhempien välinen tasa-arvokysymys). Edelleenkin vuoroasumista ei lähtökohtaisesti suositella aivan pienille lapsille (ks. lasten kotihoidontuki -kohta). Vuoroasumisen edellytyksenä on syytä pitää kotien riittävää läheisyyttä. Lasta on myös kuultava asiassa ja hänen näkemyksensä on selvitettävä ilman mahdollista vanhempien vaikutusta ikätasolle sopivalla tavalla.

Huomiot kokonaisuuteen 2 Palveluihin liittyvät toimenpide-ehdotukset

Palvelujen saatavuus ei saisi olla kiinni vuoroasumisjärjestelyistä (kaksi osoitetta lapsella).

Lapsen, jonka vanhemmat asuvat eri paikkakunnilla, vuoroasuminen mahdollistuu paremmin, jos varhaiskasvatus järjestyy kahdessa paikassa. Lapsen edun toteutumista on kuitenkin arvioitava tarkasti, miten yksittäiseen lapseen vaikuttaa kahdessa varhaiskasvatuspaikassa oleminen. Lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta haastava on esimerkiksi tilanne, jossa vuoroasuvalla lapsella on vain yksi varhaiskasvatuspaikka, vaikka vuorohoidon tarve olisi osa-aikainen, jotta lapsen ei tarvitsisi vaihtaa päiväkotia sen mukaan, kumman vanhemman luona kulloinkin asuu. Varhaiskasvatuksessa on koettu haastavaksi moninaisissa ero- ja huoltajuutta koskevilla tilanteissa, mitä tietoja lapsesta saa antaa vanhemmille ja eri perheenjäsenille. Tampereella on laadittu oma ohje ”Moninaiset huoltajuudet”, joka on henkilöstön käytössä.

Vuoroasumisen todentaminen on mainittu esi- ja perusopetuksen kohdalla, mutta se on tärkeä asia myös varhaiskasvatuksessa.

Esi- ja perusopetusikäisten osalta olisi mahdollistettava valinnanmahdollisuus opetuspaikan osalta. Suunnitelmassa todetaan, että voimassa olevan sääntelyn mukaisesti oppilaalla voi olla vain yksi perusopetuksen järjestämispaikka, mikä on sama myös esiopetuksessa (ei olla mainittu suunnitelmassa). Esi- ja perusopetuspaikan valinnassa on tärkeää kuulla lasta huomioiden myös lähipalveluperiaate. Vuoroasuvien lasten, jotka ovat oikeutettuja koulukuljetukseen, pitäisi kuljetukset mahdollistaa molempien vanhempien kodeista, riippumatta siitä, kumman vanhemman luona lapsen osoitetiedot ovat. Mahdollisen koulukuljetuksen järjestämiseen olisi kuitenkin määriteltävä tarkat ehdot esimerkiksi enimmäismatkan osalta. Lapsen etua on myös arvioitava matkan pituuden osalta, matka ei voi lapsen näkökulmasta olla kohtuuttoman pitkä.

Vuoroasuvien lasten sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus olisi varmistettava lapsen molemmissa asuinpaikoissa ja tiedonsaanti varmistettava molempien huoltajien osalta. Tätä helpottaa palveluiden järjestämisvastuun siirtyminen hyvinvointialueille niissä tapauksissa, kun vanhemmat asuvat eri kunnissa samalla hyvinvointialueella.

Niissä asioissa, joihin tarvitaan molempien huoltajien suostumus tai lupa, olisi käytäntöjä kehitettävä ja yhdenmukaistettava. Myös viestintätavoissa on kehittämistä. Lasta koskevat tiedot tulisi olla kummankin huoltajan saatavilla. Sähköisen viestinnän myötä tämä on edistynyt, mutta riskinä on tunnistettu, että järjestelmien käytössä voi tulla tilanteita, joissa yhteishuoltajat voivat saada toisistaan "liikaa tietoa" (koskee lähinnä tilanteita, joissa vanhempien välit ovat kärjistyneet).

Huomiot kokonaisuuteen 3 Elatusapu

Monet vuoroasuvien lasten vanhemmat huolehtivat lasten elatuksesta keskenään sopien, mikä voi olla hyvä asia, koska elatussopimusten laatiminen soveltuu huonosti vuoroasumiseen, kun kumpikaan vanhemmista ei vastaa yksin lapsen menoista ja elatussopimus on sopimus vain rahamääräisestä elatusavusta. Järkevämpää kuin nykyinen tilanne, jossa elatussopimuksilla yritetään ratkaista esimerkiksi kulujen ja etuuksien epätasaista jakautumista, olisi tasata elatusvastuuta muilla etuuksilla, esimerkiksi asumistuen ja lapsilisän jakamisella. Myös päivähoitomaksujen määräytymisen nykyiset perusteet ovat ongelmalliset etenkin vuoroasumisessa.

Vuoroasumiseen liittyvissä etuuksissa yhtenä pitäisi olla "taloudellisen kikkailun" estäminen, ettei lasten asumista/vuoroasumista yms. sovita taloudellisten etuuksien perusteella, vaan lapsen edun mukaisesti. Nykyisen kaltainen etuusjärjestelmä saattaa kannustaa vanhempia laskelmoimiseen, miten lapsen asuminen on itselle edullisinta sopia, ja siinä voi unohtua lapsen etu. Samojen vanhempien sisarukset saatetaan laittaa asumaan eri osoitteisiin, jotta etuudet jakautuisivat tasaisemmin. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Jotkut vanhemmista haluavat saada vain tietynlaisen sopimuksen paperille, vaikka eivät sitä aio noudattaa. Mikäli vuoroasuvien lasten etuudet ovat paremmat kuin muiden lasten (esimerkiksi lapsen kuuluminen molempiin ruokakuntiin täysimääräisesti asumistuessa), se itsessään luo kannustimen joillekin sopia virallisesti vuoroasumisesta. Tietyissä tilanteissa yhden lapsen vaikutus asumistuen määrään on suurempi kuin elatustuen määrä (172,59 e).

Elatustukioikeus vuoroasumisessa etenkin nykyisellä ohjeistuksella ja tulkinnoilla usein hyvin hankala ja vähintään estää sen, että molemmat vanhemmat samalla tavoin voisivat osallistua lapsen elatukseen. Käytännössä näissä tilanteissa usein toinen vanhempi saa kaikki lapsen etuudet sekä mahdollisesti enemmän asumistukea ja toinen ei mitään - siitä huolimatta, että lapsi vuoroasuu molempien vanhempiensa luona.

Jotkut vanhemmat tekevät sopimukset lapsen asumisesta useiden vuosien vuoroasumisen jälkeen vasta siinä tilanteessa, kun ns. etävänhemman taloudellinen tilanne muuttuu niin, että tulee oikeus saada

elatus- ja elänytukea. Sopimuksia laaditaan myös sen takia, että toimeentulotukiasioissa KELA pyytää euromääräisiä elatussopimuksia.

Muuttotilanteissa (kun vanhempi muuttaa lapsen kanssa niin kauas, että vuoroasuminen ei ole käytännössä mahdollista) pitäisi kysyä toisen vanhemman suostumus samaan tapaan kuin nykyisin kysytään, kun toinen vanhempi muuttaa lapsen kanssa yhteisestä kodista.

Valtakunnallista elatuslaskuria olisi kehitettävä vuoroasumistilanteita varten.

Huomiot kokonaisuuteen 4 Sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki

Asumistuen kehittämisessä on tarpeen huomioida vuoroasuvat lapset. Samoin lastenhoidon tukia koskevan lainsäädännön uudistusta on tehtävä monimuotoistuneiden perheiden tilanteiden näkökulmista, mukaan lukien vuoroasuvien lasten perheiden tilanteet.

Lapsilisän jakamisen mahdollisuutta vanhempien kesken vuoroasumistilanteessa on arvioitava ja millaiset vaikutukset lisän jakamisella on muihin mahdollisiin etuuksiin. Lapsilisän yksinhuoltajakorotusta on tarkasteltava siltä kannalta, ettei kumpikaan vanhemmista yksin joudu vastaamaan lapsen kuluista.

Toimeentulotukeen liittyvää lainsäädäntöä on arvioitava vuoroasuvien lasten perheiden näkökulmasta myös täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta. Huoltajalla, jonka luona lapsi ei virallisesti asu, pitäisi olla oikeus saada tarvittaessa tukea esim. lapsen harrastamisen kuluihin, jolloin kulujen tasapuolisempaa jakautumista vanhempien kesken voidaan edistää.

Arvionne toimenpide-ehdotusten vaikutuksista ja toteuttamismahdollisuuksista

Toimenpidesuunnitelma sisältää erittäin tärkeitä toimenpide-ehdotuksia, jotka edellyttävät merkittäviä uudistuksia, mm. lainsäädännössä. Toimenpide-ehdotusten vaikutusten arvioimiseksi on tärkeää selvittää vuoroasuvien lasten ja nuorten sekä heidän vanhempiansa näkemyksiä ja kokemuksia vuoroasumisesta ja siihen liittyen palveluiden käytöstä ja etuuksista. Myös erilaisiin ratkaisuihin päätyneiden perheiden näkemyksiä on hyvä selvittää, olisiko heille lapsen vuoroasuminen ollut mahdollinen vaihtoehto ja miksi ovat päätyneet toiseen ratkaisuun.

Toimenpiteet ovat toteuttamiskelpoisia, jotkut ovat helpostikin toteutettavissa. Lainsäädäntöön esitetyt muutokset vaativat enemmän aikaa ja niitä on tärkeää tarkastella ja arvioida kokonaisuutena. Lainsäädännön muutoksissa on tehtävä laaja lapsi- ja perhevaikutusten arviointi sisältäen muutosten vaikutukset muihin lakeihin. Mahdollisten tulevien muutosten vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksiin esim. koulukuljetusten ja kahden varhaiskasvatuspaikan osalta on myös tarpeen arvioida.

Tulisiko ehdotettuja toimenpiteitä priorisoida? Jos niin millä tavoin?

Kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden toiminta perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön, jonka mukaan työtä lasten ja perheiden kanssa tehdään. Tästä näkökulmasta olisi tärkeää käynnistää lainsäädännön uudistukset, jotta tarpeelliset muutokset käytännön työssä lasten ja perheiden parissa toteutuvat. Kunnissa tosin voidaan jo toteuttaa koulutuksia tai lisätä ja jakaa tietoa vuoroasuvien lasten tilanteesta, heidän vanhempiansa tiedonsaantioikeuksista ja tiedonkulusta. Tällaista koulutusta tai ohjeistusta olisi hyvä saada yhteneväisesti kaikkiin kuntiin.

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

Toimenpidesuunnitelma ja siinä esitetyt toimenpide-ehdotukset edistävät vuoroasuvien lasten oikeuksien toteutumista ja huomioivat aiempaa paremmin perheiden monimuotoiset tilanteet.