

LAPS/83/2023, 22.1.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Viite: VN/23793/2023

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 arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia ja kumottavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luku, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 § sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille.

Esitysluonnoksen toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 298 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 18 700 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 756 miljoonalla eurolla.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.**
- YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja



on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.

- Sinänsä muutosehdotusten tarkoitus – kannustinloukkujen purkaminen ja työllisyyden vahvistaminen – ovat kannatettavia. Muutokset kohdistuvat kuitenkin myös lapsiperheisiin, heikentäen heidän toimeentuloaan ja siten vaikuttaen negatiivisesti lasten elintason ja hyvinvointiin. Erityisen valitettavaa on, että muutokset kohdistuvat usein jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin.
- Muutosehdotusten toteutuessa on todennäköistä, että lapsiperheet voivat joutua turvautumaan toimeentulotukeen ja yleiseen asumistukeen, jota on pidettävä arveluttavana ja lyhytnäköisenä säästöpolitiikkana. Se on myös ristiriidassa hallitusohjelman kanssa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (kohta 4.2.2.3) esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat työttömyysetuuksien määrää ja sitä, milloin oikeus ansioperusteiseen etuuteen voi syntyä, vaikuttavat työntekijöiden etuuksiin ja näin ollen työttömien huoltajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista. Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan, että osa ehdotuksista on sellaisia, joiden kohdalla voidaan arvioida, että ne eivät kohdistu erityisen voimakkaasti lapsiperheisiin.

Tavoite lapsiperheiden huoltajien työllistymisestä on lasten elintason ja hyvinvoinnin kannalta kannatettava. Hallituksen esitysluonnos sisältää laajoja vaikutusarviointeja, joissa on pyritty esittämään myös yhteisvaikutuksia ja ottamaan huomioon ainakin osin jo syksyllä 2023 toteutettuja muutoksia. Tämä on myönteistä. Tässäkin hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan monissa paikoin esiin, että muutokset kohdistuisivat hieman harvemmin tai jossain väärin vähäisempinä lapsiperheisiin, joka sekin on myönteistä. Se ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että muutokset asettavat ainakin osan lapsiperheistä entistä heikompaan taloudelliseen asemaan. Tällä on usein negatiivisia vaikutuksia lasten elintason ja hyvinvointiin. Vaikka voimaantulosäännöksillä pyritään antamaan perheille aikaa sopeutua muutoksiin ja löytää työtä, se voi olla osalle perheistä mahdotonta. Erityisen valitettavaa on, että muutokset kohdistuvat usein jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin.

Suomalaislapsista noin 11 prosenttia elää suhteellisessa köyhydessä. Lapsiköyhyyden vähentäminen on vuodesta 2019 asti ollut kansallisen lapsistrategian keskeinen tavoite, sillä lapsiköyhyyden kielteiset seuraukset lapsen hyvinvoinnille ja kehitykselle on todistettu lukuisissa tutkimuksissa. Suomalaisessa kohorttitutkimuksessa voitiin aukottomasti osoittaa, että lapsiperheen käytettävissä olevien tulojen vähentyminen muodostaa merkittävän riskin lapsen mielenterveydelle lisäämällä aikuisten kokemaa stressiä ja aiheuttamalla negatiivisia muutoksia vanhempien mielenterveyteen, vanhempien väliseen suhteeseen ja vanhemmuuteen. Vaikutukset olivat pitkäaikaisia ja ylisukupolvisia.¹

Niin ikään vuonna 1987 ja 1997 Suomessa syntyneiden lasten kohorttitutkimukset ovat osoittaneet köyhyyden ylisukupolvisuuden ja lukuisat yhteydet erilaisiin pahoinvointitekijöihin, kuten lastensuojelun tarpeeseen ja nuorisorikollisuuteen.² Vastaavia tuloksia on havaittu lukuisissa kansainvälisissä tutkimuksissa, myös Pohjoismaissa. Esimerkiksi Tanskassa pyrittiin lisäämään työnteon kannustimia leikkaamalla rajusti maahanmuuttajataustaisten perheiden sosiaaliturvaa vuonna 2002. Arvostettujen taloustieteilijöiden tutkimus osoittaa uudistuksen kielteiset vaikutukset erityisesti lapsiin: lasten osallistumisaste niin varhaiskasvatuksessa kuin esikoulussa laski, lasten suoriutuminen kielikokeissa heikkeni ja teini-ikäisten rikollisuus lisääntyi.³

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.**⁴ Päätelmissä kehoitetaan useassa muussakin kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa. Lapsiperheköyhyydellä tiedetään vaikuttavan lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän.

Lapsen oikeuksien yleissopimus (4 artikla) ottaa huomioon valtion käytettävissä olevat resurssit, mutta asettaa lapsen edun kuitenkin etusijalle myös silloin, kun tehdään talouden sopeuttamistoimia ja säästöpäätöksiä. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin. Sopimusvaltioiden ei myöskään pitäisi sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä.

Komitean mukaan talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ai-noastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vai-

kutukset kohdistuvat viimeisenä lapseen ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.⁵

Muistutamme myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean 15.2.2023 julkistetusta ratkaisusta, jossa komitea totesi Suomen sosiaaliturvan tason olevan liian alhainen. Ratkaisussa tarkasteltiin muun muassa vähimmäissairauspäivärahan, -vanhempainrahan, -kuntoutusrahan, työttömyysturvan peruspäivärahan, takuueläkkeen, työmarkkinatuen ja toimeentulotuen tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon. Komitea totesi vähimmäisetuudet liian mataliksi kattamaan tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla.⁶ Tässä kohdin on korostettava lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaista lapsen oikeutta ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon (27 artikla) ja sosiaaliturvaan (26 artikla). Mainitut tukimuodot vaikuttavat suoraan lasten ja lapsiperheiden elintasoon ja sosiaaliturvaan.

Lapsiasiavaltuutettu on syksyn 2023 aikana antanut lukuisia lausuntoja ministeriöille ja eduskunnan valiokunnille hallituksen esityksistä sosiaaliturvan ja muiden etuuksien muutoksiksi sekä valtion talousarvioesityksestä (HE 41/2023 vp) ja julkisen talouden suunnitelmasta 2024-2027 annetusta valtioneuvoston selonteosta (VNS 1/2023 vp).⁷ Esitysten yhteisenä tavoitteena, mukaan lukien nyt käsillä oleva esitysluonnos, on ollut tasapainottaa valtiontaloutta alentamalla sosiaaliturvan ja muiden etuuksien tasoa ja parantamalla työllisyyttä. Tavoite itsessään on ymmärrettävä, mutta valitettavasti keinot tavoitteisiin pääsemiseksi näyttävät kohdistuvan varsin mittavassa määrin jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja lapsiperheisiin. Pyydämme ministeriötä tutustumaan aiempiin lausuntoihin.

Lopuksi huomautamme, että nämäkin nyt ehdotettavat muutokset voivat johtaa siihen, että lapsiperhe ohjautuu entistä useammin toimeentulotuen piiriin. Vaikka köyhissä lapsiperheissä on tyypillistä, että ainakin toinen huoltajista käy töissä, niissä joudutaan työssäkään huolimatta turvautumaan usein esimerkiksi asumistukeen ja toimeentulotukeen. Köyhyys lapsiperheissä on siis jossain määrin erilaista kuin muissa kotitalouksissa, joissa köyhyys yleensä selittyy työttömyydellä tai työelämän ulkopuolella olemisellä.⁸

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan on kyseenalaista tehdä muutoksia, jotka johtavat siihen, että toimeentulotukeen ja yleiseen asumistukeen joudutaan turvautumaan entistä useammin. Muistutamme, että hallitusohjelmankin tavoitteena on vähentää tukeutumista so-

siaaliturvaan. Ristiriita näyttää ilmeiseltä. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja yleensä lyhytaikaiseksi tukimuodoksi, joten vaikuttaa arveluttavalta ja varsin lyhytnäköiseltä tehdä säästöpäätöksiä, jotka pakottavat lapsiperheitä toimeentulotuen piiriin tai pysymään sen piirissä. Toimeentulotuen saanti edellyttää varattomuutta ja tuntevia toimeentulovaikeuksia. Sen piirissä olevat lapsiperheet ovat hyvin haavoittuvassa asemassa ja toimeentulotuen tarve usein pitkittyy.

Jyväskylässä 22.1.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ Solantaus, T.; Leinonen, J. & Punamäki, Raija-Leena (2014). Children's Mental Health in Times of Economic Recession: Replication and Extension of the Family Economic Stress Model in Finland. *Developmental Psychology* 40(3):412-29. DOI:10.1037/0012-1649.40.3.412

² Ristikari, T. ym. (2016) Suomi nuorten kasvu ympäristönä. 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista. Nuorisotutkimusseura & Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/suomi_nuorten_kasvuympariston_a.pdf

³ Ristikari, T. ym. (2018) Suomi lasten kasvu ympäristönä : Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-152-2>

⁴ Højsgaard Andersen, L.; Dustmann, C. & Ländersø, R. (2019) Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families. CREAM. https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_05_19.pdf

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19 julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). CRC/C/GC/19, kohta 31. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit.

⁷ <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/sosiaalisten-oikeuksien-komitealta-ratkaisu-suomen-sosiaaliturvan-tasosta>

⁸ Lapsiasiavaltuutetun lausunnot ovat luettavissa www.lapsiasia.fi/lausunnot

⁹ Karvonen, S. & Salmi, M. (toim.) (2016) Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-742-8>