

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Velvoitteeseen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, velvoitteeseen hakea ensisijaista etuutta ja perusosan alentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

-

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

-

Muu lausuntopalaute:

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on luettavissa kokonaisuudessaan ja lähdeviitteineen www.lapsiasia.fi/lausunnot.

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
- Esitysluonnoksen lapsivaikutukset on kuvattu hyvin lyhyesti ja ylätasolla. On hyvä, että esitysluonnoksessa tunnistetaan ehdotusten välillisiä vaikutuksia lapsiin, mutta vaikutusten konkretisointi jää hyvin vähäiseksi.
- Esitysluonnoksessa ei tällä hallituskaudella sosiaaliturvaan kohdistuneiden muutosten kokonaisvaikutusten arviointia juurikaan esitetä, vaikka muutosten yhteisvaikutuksia on jo nyt selkeästi nähtävissä. Aiemmin tehdyt sosiaaliturvan heikennykset näyttävät ohjaavan kotitalouksia entistä useammin toimeentulotuen piiriin.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että KELAn velvollisuudesta ohjata asiakkaita ensisijaisten tukitoimien piiriin ennen sanktioiden määräämistä tulee säätää lain tasolla.
- On kyseenalaista edelleen heikentää jo valmiiksi heikoimmassa asemassa olevien lapsiperheiden oikeutta perustoimeentulotukeen. Vaikka ehdotuksiin sisältyy kohtuullisuusharkintaa, tulevat muutokset kohdistumaan todennäköisesti moniin lapsiperheisiin. Erityisen huolestuttavaa on, että nyt ehdotettavat muutokset heikentävät entisestään yksinhuoltajaperheiden taloutta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Esitys on jyrkässä ristiriidassa YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten ja kansallisten tavoitteiden kanssa

Lapsiasiavaltuutettu on lukuisissa aiemmissa lausunnoissa osoittanut, millaisia kielteisiä vaikutuksia lapsiköyhyyden lisääntymisellä on. Haluammekin jälleen kerran kuitenkin muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea suosittelee kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturva-etuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Suosituksissa kehoitetaan useassa muussaakin kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa. Lapsiperheköyhyydellä on tutkitusti kielteisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän.

Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi tukimuodoksi. Etenkin pitkäaikainen toimeentulotuen tarve koskee haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, joiden elämässä on köyhyyden lisäksi useita muitakin kuormittavia tekijöitä. Nämä perheet tarvitsevat toimeentuloturvan lisäksi psykososiaalista tukea, jotta lasten hyvinvointi ei vaarantuisi.

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 luotettavasti 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.

Niin ikään vuonna 1987 ja 1997 Suo-messa syntyneiden lasten kohorttitutkimukset ovat osoittaneet köyhyyden ylisukupolvisuuden ja lukuisat yhteydet erilaisiin pahoinvointitekijöihin, kuten lastensuojelun tarpeeseen ja nuorisorikollisuuteen. Vastaavia tuloksia on ha-vaittu lukuisissa kansainvälisissä tutkimuk-sissa, myös Pohjoismaissa. Esimerkiksi Tanskassa pyrittiin lisäämään työnteon kannustimia leikkaamalla rajusti maahanmuuttajataustaisten perheiden sosiaaliturvaa vuonna 2002. Ar-vostettujen taloustieteilijöiden tutkimus osoittaa uudistuksen kielteiset vaikutukset erityi-sesti lapsiin: lasten osallistumisaste niin varhaiskas-vatuksessa kuin esikoulussa laski, lasten suoriutuminen kielikokeissa heikkeni ja teini-ikäis-ten rikollisuus lisääntyi.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 2. kohdan mukaan sopimusvaltiot ”sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.” Yleissopimuksen 27 artiklassa todetaan, että ”(s)opimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasaan.” Artiklan mukaan lapsen huoltajilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet. Sopimusvaltioiden on kuitenkin ryhdyttävä kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen lapsen huoltajia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen.

Lapsivaikutusten arviointi on puutteellista

Esitysluonnoksessa arvioidaan vaikutuksia eri ihmisryhmiin kohdassa 4.2.2.1. Erillistä lapsivaikutusten arviointi -kohtaa luonnoksessa ei ole. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että ylipäättään ko. kohdassa käsitellään vaikutuksia hyvin lyhyesti ja ylätasolla. Lapsiin kohdistuvina negatiivisina vaikutuksina mainitaan hyvinvoinnin vaje ja toimintamahdollisuuksien kapeutuminen, heikentyminen tai puute, jotka ovat seurausta vanhempien taloudellisen aseman heikentymisestä. Negatiiviset vaikutukset voivat kertaantua kahden vanhemman taloudessa. Lisäksi mainitaan, että esityksessä on pyritty ehkäisemään lapsiin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia jättämällä lasten perusosat säästöjen ulkopuolelle ja ehdottamalla, että lasten ansiotuloja ja vähäisiä lahjoja ei edelleenkään huomioitaisi tulona perheen toimeentulolaskelmassa. Myös vanhempien työllistyminen vähentää osaltaan tarvetta viimesijaiselle turvalle.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että on hyvä, että mainitussa kohdassa tunnistetaan ehdotuksista seuraavan välillisiä vaikutuksia lapsiin, mutta vaikutusten konkretisointi jää hyvin vähäiseksi. Arviointi ei siten tuota lisätietoa, joka vakuuttaisi, että ehdotusten arviointia on tehty riittävästi lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Yhteisvaikutusten arviointi puuttuu

Lapsiasiavaltuutettu katsoo lisäksi, että hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksia tulisi arvioida kokonaisuutena jo tehtyjen sosiaaliturvan heikennysten ja vielä mahdollisesti tulossa olevin muutosten kanssa. Valitettavasti hallituksen esitysluonnoksessa ei tällaista kokonaisvaikutusten arviointia juurikaan esitetä, vaikka muutosten yhteisvaikutuksia on jo nyt selkeästi nähtävissä. Aiemmin tehdyt sosiaaliturvan heikennykset näyttävät ohjaavan kotitalouksia entistä useammin toimeentulotuen piiriin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää huolestuttavana, että hallituksen esitysten vaikutusarvioinneissa ei edelleenkään oteta huomioon tai ainakaan kirjoiteta auki meneillään olevalla hallituskaudella sosiaaliturvaan tehtyjen ja vielä tehtävien lukuisten muutosten yhteisvaikutuksia.

Lapsiasiavaltuutettu huomautti sekä yleisen asumistuen että työttömyysturvan leikkausten yhteydessä syksyllä 2023, että on arveluttavaa ja varsin lyhyt-näköiseltä heikentää kyseisiä tukimuotoja tavalla, joka pakottaa osan lapsi-perheistä viime-sijaisen ja lyhyt-aikaiseksi tarkoitetun toimeentulo-tuen piiriin ja edesauttaa tuen tarpeen muodostumisen pitkä-aikaiseksi.

Lapsiasiavaltuutettu on nostanut yhteisvaikutusten arvioinnin tarvetta myös lukuisissa muissa sosiaaliturvaa koskevissa yhteyksissä.

Muun muassa edellä mainittujen, yleistä asumistukea ja työttömyysturvaa koskevien hallitusten esitysten käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota eduskunnassa tuohon aikaan käsiteltävinä olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointien puutteisiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksien osalta (PeVL 13/2023 vp, PeVL 16/2023 vp). Valiokunta katsoi, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan käsitykseen omissa mietinnöissään (StVM 14/2023 vp, TSV 16/2023 vp). On myös hyvä huomata, että eduskunta edellytti sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöjen lausumaehdotusten perusteella, että valtioneuvosto seuraa kyseisten muutosten vaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa korjaamaan havaittuja ongelmia (EV 64/2023 vp, EV 83/2023 vp).

Tilastotietoa yhteisvaikutuksista on saatavilla

Aiemmin tehtyjen muutosten yhteisvaikutuksista on jo saatavilla tietoa eri tahojen julkaisemista tilastotiedoista. Esitysluonnoksessa mainitaan tiedot asunnottomuuden kasvusta sekä diakoniatyön ja ruoka-aputoimijoiden kertomasta kysynnän kasvusta (kohta 4.2.2.4). KELAn mukaan perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on kasvanut huhtikuussa 2025 n. 17 000:lla verrattuna vuotta aikaisempaan ja saajakotitalouksien määrä ylitti 150 000 ensimmäisen kerran sitten vuoden 2021. Kela maksoi huhtikuussa perustoimeentulotukea 150 180 kotitaloudelle. KELAn mukaan saajamäärien kasvun taustalla vaikuttavat muun muassa työttömyysturvaan ja asumistukeen tehdyt leikkaukset. Osittain kasvun taustalla ovat ne ukrainalaiset, jotka ovat saaneet

kotikunnan ja siirtyneet laajemman sosiaaliturvan piiriin, mutta vaikka ukrainalaiset jätetään huomioita tilastoissa, kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli yli 12 000 kotitaloutta. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, erityisesti nuorten toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut sen jälkeen, kun toimeentulotuen käsittely siirtyi KELAan.

Myös KELAn työttömyystukien, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen, saajien määrä on kasvanut : huhtikuussa 2025 saajia oli noin 20 000 enemmän kuin samaan aikaan vuonna 2024 ja etuuksia maksettiin noin 13 miljoonaa euroa enemmän kuin vuotta aiemmin. Myös ansiopäivärahan saajien määrä kasvoi vuonna 2024 (8 % ed. vuoteen verrattuna), mutta tämän vuoden puolella on määrä laskusuunnassa (huhtikuussa – 7 % ed. vuoden huhtikuukuuhun verrattuna). Toimeentulotuen saajien määrään on todennäköisesti vaikuttanut osaltaan myös se, että vuoden 2024 huhtikuussa työttömyysturvan suojaosa (300 e) ja lapsikorotukset poistettiin ja syyskuussa palkansaajan työssäoloehto ansiopäivärahaan tai peruspäivärahaan piteni 6 kuukaudesta 12 kuukauteen. Samana vuonna yleiseen asumistukeen tehtiin useita muutoksia, muun muassa korvausprosentti pieneni, perusomavastuu nousi ja ansiotulovähennys poistui. Vuoden 2025 alusta alkaen asumistukea ei enää ole maksettu omistusasuntoihin. Asumistukea saavien määrä on laskenut.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita siihen, että sosiaaliturvan heikennysten yhtenä tavoitteena on ollut vähentää toimeentulotukiriippuvuutta työllisyyttä lisäämällä ja erityisesti kannustamalla tuensaajia hakemaan kokopäivätoita. Vaikka esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2.3 on käsitelty työllisyysvaikutuksia, jää tosiasialliset vaikutukset työllistymismahdollisuuksien parantumiseen epäselviksi. Esitysluonnoksessa on esitetty arvio (s. 47), jonka mukaan muutokset vahvistaisivat keskipitkällä aikavälillä työllisyyttä n. 1200 työllisellä. Määrä on varsin pieni suhteessa perustoimeentuloa saaviin ja kuten luonnoksessakin todetaan, arvioon liittyy huomattavaa epävarmuutta. Kun sosiaaliturvaa heikennetään tavoitteena lisätä kokoaikaista työllistymistä, olisi välttämätöntä arvioida, miten todennäköistä tavoitteen saavuttaminen on työllisyystilanne huomioon ottaen ja miten erityisesti sosiaaliturvan heikennykset vaikuttavat tavoitteen saavuttamiseen.

Tilastokeskuksen toukokuussa 2025 julkaiseman tiedotteen mukaan avoimia työpaikkoja oli vuoden 2025 ensimmäisellä neljänneksellä 57 500, joka on neljä prosenttia vähemmän kuin vuotta aiemmin (60 000). Tilastokeskuksen mukaan näistä avoimista työpaikoista määräaikaista oli 56 prosenttia (kasvua 7 % ed. vuodesta), osa-aikaisia työpaikkoja oli 18 prosenttia (21 % ed. vuotta vähemmän) ja työnantajien arvion mukaan 30 prosenttia työpaikoista oli vaikeasti täytettäviä (8 % ed. vuotta vähemmän). KEHA-keskuksen työllisyyskatsauksen mukaan työttömiä työnhakijoita oli huhtikuun lopussa 37 900 edellisvuotta enemmän (osuus työvoimasta kasvoi 1,2 prosenttia). Vaikka tämän vuoden keväällä on ollut nähtävissä pientä työttömien määrän vähentymistä, on myös uusien avoimien työpaikkojen määrä laskenut (14 300 vähemmän ed. vuoteen verrattuna).

Tarjolla olevien työpaikkojen lisäksi olisi tärkeää selvittää ja arvioida sitä, onko perustoimeentulotukea saavalla tosiasiallisia mahdollisuuksia saada tai vastaanottaa kokoaikaista työtä ja esimerkiksi sitä, miten työllistymismahdollisuudet vaihtelevat eri puolilla maata. Esimerkiksi yksinhuoltajaperheessä tai perheissä, joissa on erityistarpeinen lapsi, osa-aikatyö voi olla ainoa

mahdollisuus järjestää työn ja perheen yhteensovittaminen. Lapsiperheen muutto toisen vanhemman työn perässä merkitsee lasten varhaiskasvatuspaikan tai koulun vaihtoa sekä kaveripiirin muutosta. Joskus se voi myös tarkoittaa, että perhe jää toiselle paikkakunnalle, josta seuraa perheelle lisäkustannuksia muun muassa työpaikan ja kodin välisistä matkakustannuksista ja työasunnosta. Lasten näkökulmasta järjestely voi vaikeuttaa esimerkiksi harrastamista, kun arjesta on huolehtimassa vain toinen vanhempi.

Lopuksi

Nostamme lopuksi esitysluonnoksesta esimerkinomaisesti kaksi ongelmallista kohtaa, mutta huomautamme, että esitysluonnoksen muitakin ehdotuksia tulisi arvioida uudelleen ja tarkemmin lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin näkökulmasta.

Esitysluonnoksen tavoitteena on ohjata tuen tarvitsijoita entistä paremmin hakeutumaan ensisijaisten etuuksien piiriin, mikä sinänsä on järkevää ja perusteltua. Ongelmallista on kuitenkin säätää sanktioita tuen tarvitsijalle, jos hän jättää hakematta hänelle todennäköisesti kuuluvaa etuutta, jos samaan aikaan ei huolehdi siitä, että hänellä on tarvittavat tiedot kyseisistä etuuksista ja miten niitä haetaan. Esitysluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi KELAn velvollisuus ohjata asiakasta palvelutarpeen arviointiin perusosan alentamisen yhteydessä. Monilla ja erityisesti nuorilla perustoimeentulotuen saajilla voi olla hyvinkin puutteellisesti tiedot varsin monimutkaisesta etuusjärjestelmästä. He ovat voineet saada perustoimeentulopäätöksen verkkopalvelun kautta tapaamatta missään vaiheessa ketään työntekijää. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että KELAn velvollisuudesta ohjata asiakkaita ensisijaisten tukitoimien piiriin ennen sanktioiden määräämistä tulee säätää lain tasolla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että perusmenoina huomioitavat terveydenhuoltomenot rajattaisiin vain välttämättömiin terveydenhuoltomenoihin. Lapsiperheissä, joissa joudutaan turvautumaan toimeentulotukeen, on jo nykytilanteessa usein ongelmia saada rahat riittämään terveydenhoitoon ja lääkkeisiin. Ehdotettu sääntely antaa KELAlle harkintavaltaa kyseenalaistaa lääkärin määräämän lääkityksen tarpeellisuutta. Ehdotetun 7 b § sanamuoto ”Kansaneläkelaitos voi menon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön sekä uusien ja erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuuden” jättää KELAlle suuren harkintavallan eikä edes velvoita sitä huomioimaan hoitokäytäntöjä ja tutkimusnäyttöä. Tätä on pidettävä hyvin ongelmallisena. Jos jatkossa lääkkeiden korvattavuutta rajoitetaan selkeästi nykyistä enemmän, se vaikuttaa väistämättä myös lapsiperheisiin. Vanhemman terveydentilalla on suuri vaikutus vanhemman kykyyn huolehtia lapsistaan ja perheestään.

Yhteenvedona lapsiasiavaltuutettu toteaa, että on kyseenalaista edelleen heikentää jo valmiiksi heikoimmassa asemassa olevien lapsiperheiden oikeutta perustoimeentulotukeen. Vaikka ehdotuksiin sisältyy kohtuullisuusharkintaa, tulevat muutokset kohdistumaan todennäköisesti moniin lapsiperheisiin. Erityisen huolestuttavaa on, että nyt ehdotettavat muutokset heikentävät

entisestään yksinhuoltajaperheiden taloutta. Vaikka ehdotuksissa on myönteistä se, että lasten perusosat jäävät säästöjen ulkopuolelle, vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin ovat negatiivisia. Kotitalouden kokonaistulot pienenevät useilla euroilla kuukaudessa. Samanaikaisesti useiden välttämättömien hyödykkeiden hinnat ovat nousseet pysyvästi korkeammalle tasolle. Lapsiasiavaltuutettu on keväällä 2025 tavannut lapsia yhdenvertaisuuden kysymyksissä ja päättäjille lähetetyt terveiset olivat selvät: ruoan tulisi olla edullisempaa, koska perheillä ei enää rahat riitä siihen.

Esityksen tavoite kasvattaa työllistymistä ja vähentää sitä kautta tarvetta turvautua toimeentulotukeen on kannatettava, mutta siihen pyritään nyt keinoilla, jotka kohdistuvat jo valmiiksi heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa oleviin henkilöihin. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksen perusteella jää hyvin epäselväksi voidaanko valituilla ratkaisuilla saavuttaa sille asetettuja tavoitteita, sillä on epävarmaa, työllistyvätkö nämä ihmiset heidän köyhyyttään lisäämällä. Tapahtui työllistymistä tai ei, lapset eivät kuitenkaan milloinkaan ole syyllisiä heidän vanhempiansa vaikeaan elämäntilanteeseen, eikä heidän hyvinvointiaan tulisi tarkoituksellisesti heikentää vanhemmista johtuvista syistä.

Helander Merike

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu,
Merike Helander, juristi, lapsiasiavaltuutetun toimisto