

Asia: VN/23656/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lapsiasiavaltuutetun lausunto lähdeviitteineen on luettavissa 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.
- Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että 7 a § 3 momentin lapsia koskeva, asumismenojen myöntämistä koskeva peruste muutetaan muotoon ”hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu”. Perusteluissa on tarkennettava, miten lapsen edun sisältö muodostuu toimeentulotuen myöntämisen yhteydessä.
- Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallitusohjelmaan sisältyvien lukuisten lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon liittyvien muutosten kokonaisarviointia ei ole käytettävissä. Esitys-luonnoksen vaikutusten arviointi on erittäin vaikeaa.
- Tällä hetkellä epäselvää on, miten ja mihin tutkittuun tietoon sosiaaliturvan muutokset ja uudistukset kokonaisuudessaan perustuvat – nyt ja tulevaisuudessa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Aluksi

Lapsiasiavaltuutettu on toistuvasti kiinnittänyt huomiota lapsiperhe- ja lapsiköyhyyteen Suomessa. Lapsiköyhyys on Suomessa yleistynyt 2000-luvulla. Kansallisen lapsistrategian valmistelutyössä hyödynnettyjen tutkijapuheenvuorojen mukaan lapsiköyhyysaste aleni Suomessa 1960-luvulta aina vuoden 1994 alhaisimpaan 4,3 prosenttiin, minkä jälkeen osuus kolminkertaistui vuoteen 2007 mennessä. Tämän jälkeen lapsiköyhyysaste on pysytellyt noin 11 prosentissa. Vuonna 2021 noin 121 800 lasta eli pienituloisessa perheessä. Tämä vastaa 12 prosenttia kaikista Suomessa asuvista lapsista. Köyhyys koettelee etenkin yksinhuoltajaperheitä, yhden tulonsaajan perheitä, monilapsisia perheitä ja pienten lasten perheitä.

Toimeentulotuki on viimesijainen ja tilapäiseksi tarkoitettu sosiaalihuollon tukimuoto, jonka tarkoituksena on turva perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen saanti edellyttää varattomuutta ja tuntevia toimeentulovaikeuksia. Toimeentulotukea myönnetään tarveharkinnan perusteella ja useimmiten lyhytaikaisesti. Toimeentulotuen käyttöä 2010-luvulla tutkineen Susan Kuivalaisen mukaan toimeentulotuen luonne muuttui 1990-luvun laman myötä. Viimesijaisen tuen käyttö kaksinkertaistui, eikä sitä saavien kansalaisten määrä suotuisasta taloudellisesta kehityksestä huolimatta ole koskaan laskenut lamaa edeltäneelle tasolle. Samalla toimeentulotuesta on tullut erityisesti lapsiperheiden tukimuoto. Kun vuonna 2011 laskettiin eri kotitaloustyypeissä asuvien henkilöiden osuus kaikista samana vuonna toimeentulotukea saaneista, lähes puolet (45 %) heistä kuului yhden tai kahden huoltajan lapsiperheisiin. Neljännes toimeentulotuen piirissä olevista henkilöistä oli alle 18-vuotiaita lapsia. Yleisintä tuen saaminen on yksinhuoltajilla, joista joka neljäs oli toimeentulotuen asiakkaana vuonna 2011. Tällä hetkellä toimeentulotukea saavista kotitalouksista noin viidesosa on Kelan tietojen mukaan lapsiperheitä, mikä henkilömääräksi muutettuna tarkoittaa, että merkittävä osuus toimeentulotuen saajista kuuluu lapsiperheeseen tai on itse lapsi.

Vuoden 2022 tilastojen mukaan yhdeksän prosenttia alle 18 vuotiaista (95 000 lasta) asuu toimeentulotukea saavissa perheissä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 7) lapsiperheet ovat yksi tuensaajaryhmä, joilla toimeentulotuen tarve usein pitkittyy. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraportin mukaan 25 prosenttia tukea saavissa perheissä asuvista alle 18-vuotiaista oli saanut tukea 10-12 kuukautta. Lähes joka neljännellä toimeentulotukea saavista lapsiperheistä on myös ansiotuloja. Osa saa työttömyysetuuksia ja yleistä asumistukea. Yli 10 prosenttia tuensaajista on yksinhuoltajaperheitä. Esitysluonnoksen mukaan noin puolet perustoimeentulotuesta kohdistuu asumismenoihin (s. 8).

Ehdotetun 7 a § 3 momentin arviointia

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että asumismenojen hyväksymistä selkeytetään säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Aiemmin hyväksyntä on perustunut Kansaneläkelaitoksen (KELA) ohjeistukseen. Jos hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruusena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Tästä voidaan poiketa ja asumismenot voidaan hyväksyä täysimääräisenä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossa.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 14 ja 15) lapsiperheiden tilanne käytännössä säilyy nykyisellä tasolla. Sen varmistaisi 7 a § 3 momentin 1) kohdassa säädetty erityinen peruste ”hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen erityistarpeet”. On myönteistä, että esityksessä on pyritty säilyttämään lapsiperheiden tilanne nykyisellään. Toisaalla esitysluonnoksessa todetaan (s. 16), että toimeentulotuen hakijoina voi kuitenkin olla joitakin lapsiperheitä, joilla ei ole laissa tarkoitettuja erityisiä tarpeita. Tällöin ehdotetut toimeentulotuen heikennykset kohdistuvat lapsiin ja heidän perheensä voidaan velvoittaa muuttamaan edullisempaan asuntoon.

Ehdotetun 7 a § 3 momentti on tarkoitettu olevan tyhjentävä listaus perusteista, joilla tukea voidaan myöntää. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että ”lapsen erityistarpeet” -perusteen (1. kohta) perustelut hallituksen esitysluonnoksessa ovat jossain määrin ristiriitaiset. Se voi johtaa myös siihen, että säännöstä tulkitaan erittäin suppeasti. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että KELA:n ohjeistuksessa aiemmin ollut ”muu näihin verrattava syy” -peruste esitetään poistettavaksi.

Lapsiasiavaltuutettu katsookin, että 7 a § 3 momentin 1. kohta tulisi kuulua seuraavasti: ”hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu”. Lapsen etu on käsite, jonka sisältö tulee määritellä tapaus- ja tilannekohtaisesti. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan mukaan lapsen etu on otettava huomioon ensisijaisena harkintaperusteena kaikissa lapsia koskevassa päätöksenteossa. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu tulee ”sopeuttaa ja määritellä tapauskohtaisesti kyseessä olevan lapsen tai kyseessä olevien lasten erityistilanteen mukaisesti, jolloin otetaan huomioon heidän henkilökohtainen tilanteensa, olosuhteet ja tarpeet. Yksittäisissä päätöksissä lapsen etu on arvioitava ja määriteltävä kyseisen lapsen erityistilanteessa.” LOS 26 artiklassa vahvistetaan, että lapselle sosiaaliturvaa myönnettäessä on tarvittaessa huomioitava laaja- ja hakemukseen vaikuttavia seikkoja.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lainsäädäntö mahdollistaa lapsiperheen ja lapsen yksilölliseen tilanteeseen liittyvien seikkojen huomioon otamisen mahdollisimman kattavasti toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa. Komitean yleiskommentissa lapsen edusta (nro 15) on kuvattu laajemmin, miten lapsen etua tulisi arvioida. Kansallisessa lainsäädännössä puolestaan on esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 4 § 2 momentissa määritelty seikat, joihin on kiinnitettävä huomioita lapsen etua arvioitaessa.

Lapsiasiavaltuutettu perustelee ehdotustaan seuraavasti.

Huomautamme, että muut 7 a § 3 momentin mukaiset erityiset perusteet kuin lapsen erityistarpeet ovat suhteellisen helposti todennettavissa. Apuvälineiden käytöstä aiheutuva lisätilan tarve, nykyisessä asunnossa tehdyt muutostyöt, vahvistettu tapaamisoikeussopimus, heikko terveydentila tai alentunut toimintakyky, yli 80-vuoden ikä, asuminen asumispalveluasunnossa ja yllättävä kriisitilanne ovat kaikki suhteellisen kiistattomasti todistettavissa. ”Lapsen erityistarpeet” on tulkinnanvaraisempi käsite ja se voi asettaa perheet eriarvoiseen asemaan keskenään. Ehdotettavan 7 a § 3 momentin perusteluissa todetaan, että ”[o]n tärkeää, että valtiontalouden korjaamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät aiheuta ongelmia lapsille, joilla on erityisiä tarpeita. Erityistarpeella ei

tarkoiteta pelkästään sitä, että lapsen koulu voi muuton johdosta vaihtua, vaan tarpeilla viitataan lapsen olosuhteisiin liittyviin muihin syihin. Näitä voisivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tai opetustoimen toteama tarve erityiselle tuelle. Muuttaminen voi olla näissä tilanteissa lapsen edun vastaista. Erityistarpeena voidaan huomioida muitakin lapsen etuun vaikuttavia tekijöitä, jotka puoltavat asumista nykyisessä asunnossa. Esimerkiksi voi käydä lapsen tukiverkostot, jotka ottavat osaa lapsen hoitoon tai harrastuksiin sekä edistävät perheen hyvinvointia ja jaksamista. Tukiverkoston tulisi osallistua aktiivisesti lapsen hoitoon ja perheen tulisi myös tosiasiallisesti tarvita tukiverkosta.”.

Vaikutusarviointikohdassa (kohta 4.3.2) puolestaan erityisiä tarpeita arvioidaan seuraavasti: ”Muutolla voi olla laajoja vaikutuksia lasten elämään. Uuteen elinympäristöön ja kouluun sopeutuminen sekä kaveripiirin ja mahdollisesti harrastusten muuttuminen voi olla lapselle tai nuorelle turvattomuutta ja sopeutumisongelmia aiheuttava tilanne. Muutos on suuri myös varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa olevan lapsen elämässä. Koulun vaihtaminen on kaikille lapsille suuri elämänmuutos, mutta erityisen tuen tarpeessa olevan koululaisen kannalta muutos voisi aiheuttaa tavallista hankalampia ongelmia. Lapsella voi esimerkiksi olla vaikeuksia saada uudella paikkakunnalla tarvitsemaansa tukea koulunkäyntiin.” Kohdassa myös todetaan, että säännöksen perusteluissa on kuvattu, miten sitä on tarkoitus soveltaa.

Edellä mainitut erityistarpeiden perustelut jättävät jossain määrin epäselväksi, mitä niiden täyttymiseksi vaaditaan. Vaaditaanko niiden täyttymiseksi, että lapsella on esimerkiksi erityisen tuen päätös tilanteessa, jossa hakija katsoo koulun vaihtumisen muuton seurauksena olevan lapsen edun vastaista? Entä riittääkö tukiverkoston tarpeen toteamiseen perheen itse määrittelemä tarve ja heidän kokemuksensa perheen hyvinvoinnin ja jaksamisen edistämisestä? Vai katsotaanko, että tukiverkosto on tarpeen vain niille lapsille, joilla on todettu erityisen tuen tarve (ja he ovat saaneet siitä päätöksen)?

Vaikutusarviointikohdassa tunnistetaan, että muutto voi vaikuttaa kaikkiin lapsiin luoden sopeutumisongelmia ja turvattomuutta, mutta saamaan aikaan viitataan erityisen tuen tarpeeseen. Voidaanko erityiseksi tarpeeksi katsoa muutosta aiheutuvat haitalliset seuraukset niissäkin tilanteissa, joissa lapsella ei siihen asti ole ollut erityisen tuen tarvetta koulussa? Onko hyväksyttävää vaatia perhettä muuttamaan esimerkiksi tilanteessa, jossa muutto lapsen pitkäaikaisen ja hyvinvointiaan edistävän harrastuksen loppumisesta ja kehitykselle välttämättömien ystävyyssuhteiden katkeamisesta? Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kasvuympäristön pysyvyys on tärkeää jokaisen lapsen kehitykselle.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että erityinen tuki -käsitteellä on laissa määritelty ja varsin vakiintunut sisältö (mm. perusopetuslaki 628/1998 ja sosiaalihuoltolaki 1301/2014). Ilman tarkempia perusteluita tässä esitysluonnoksessa käytetty erityistarpeet -käsite sekoittuu helposti muualla lainsäädännössä tarkoitettuun erityiseen tukeen.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo siis, että ko. säännöksen sanamuotoa tulee muuttaa siten, että lapsen erityistarpeet -perusteen sijaan perusteena on lapsen etu. Sen lisäksi säännöksen yksityiskohtaisia perusteluita on tarkennettava ja esitykseen tulee sisällyttää seikkaperäisempi lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.

Vaikutusten arvioinnista

Vaikka esitysluonnoksessa on kuvattu muun muassa asumismenoja perhemuotojen mukaan sekä niiden toimeentulotukiasiakkaiden määriä, jotka asuvat KELA:n asumisnormin ylittävissä asunnoissa, siinä ei ole kuvattu esimerkiksi sitä, kuinka monen lapsiperheen kohdalla arvioidaan, että se ei tule täyttämään laissa säädyttyjä erityisiä tarpeita. Tai mitä vaikutuksia asumiskuluihin liittyvään toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttaa samaan aikaan vireillä oleva muutosehdotus yleisen asumistuen poistamisesta omistusasunnon omistajilta? Esitysluonnoksessa ei myöskään oteta kantaa sellaisiin verrattain yleisiin tilanteisiin, että edullista vuokra-asuntoa ei ole saatavilla.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita myös esityksessä mainittuun työllistymisen vahvistumista kohdistuvan tavoitteen vaikutusarviointiin. Työllisyyden voidaan arvioida vahvistuvan noin tuhannella kahdellasadalla työllisellä (s. 18). Samassa kohdassa kuitenkin todetaan, että työllisyysvaikutuksia koskeva arvio kohdistuu vain tämän hallituksen esityksen vaikutuksiin. Parhailtaan on vireillä useita muita sosiaaliturvaan kohdistuvia muutoksia, joilla vastaavalla tavalla tavoitellaan säästöjä ja myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen liittyviin kannusteisiin. Näillä esityksillä on ristikkäisiä vaikutuksia toisiinsa, joten yksittäisen esityksen arviointi irrallaan muista esityksistä ei tuota tietoa tosiasiallisista vaikutuksista ja voi antaa hyvinkin harhaanjohtavan kuvan lopullisista vaikutuksista.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Suosituksissa kehoitetaan useassa muussakin 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. Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa todetaankin, että ehdotettavat muutokset eivät juurikaan muuta lapsiperheiden asemaa, jossain tilanteissa vaikutuksia kuitenkin on ja silloin säästötoimet kohdentuvat juuri vähätuloisten perheiden lapsiin. Hallitus siis toimii päinvastoin kuin lapsen oikeuksien komitea suosittelee.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että harkinnanvarainen 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 tarvitsisivat toimeentuloturvan lisäksi psykososiaalista tukea, jotta lasten hyvinvointi ei vaarantuisi. Toimeentulotukeen turvautumisen yleisyys heijastaa rakenteellista ongelmaa

suomalaisessa tukijärjestelmässä, jonka ensisijaiset etuudet kannattelevat ilmeisen heikosti lapsiperheitä. Nyt useiden sosiaaliturvaan kohdistuvien, vireillä olevien muutosten vuoksi vaarana on, että yhä useampi lapsiperhe joutuu turvautumaan toimeentulotukeen. On vaikea nähdä, että se toimisi kovinkaan hyvänä kannustimena oman elämän hallintaan ja työllistymiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kuntien aikuissosiaalityölle suunnatun kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2017 voimaantullutta toimeentulotuki uudistusta ei koettu täysin onnistuneeksi siltä kannalta, että toimeentulotukipäätöksissä ei ole tehty tarpeeksi yksilöllistä harkintaa.

Suomalaislapsista noin 11 prosenttia elää suhteellisessa köyhyydessä. 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.

Niin ikään vuonna 1987 ja 1997 Suomessa syntyneiden lasten kohorttitutkimukset ovat osoittaneet köyhyyden ylisukupolvisuuden ja lukuisat yhteydet erilaisiin pahoinvointitekijöihin, kuten lastensuojelun tarpeeseen ja nuorisorikollisuuteen. 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.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallitusohjelmaan sisältyvistä lukuisista lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon liittyvien muutosten vaikutuksista ei ole käytettävissä kokonaisarviointia. Tämä vaikeuttaa käsillä olevan esitysluonnoksen ja muiden hallitusohjelmaa toteuttavien esitysten arviointia. Yhteistä näille esityksille on niillä tavoitellut taloudelliset säästöt, joiden on tarkoitus sisältyä jo vuoden 2024 valtion talousarvioesitykseen. Talousarvioesitykseen tulisi sisältyä lapsiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten tunnistaminen ja niiden vaikutusten, niin yksittäisten päätösten kuin kokonaisvaikutusten, arviointi.

Muistutamme siis lapsibudjetoinnista. Valtiovarainministeriön kirjeessä ”Julksen talouden suunnitelman sekä vuoden 2024 talousarvioesityksen valmistelu” (22.6.2023) todetaan, että vuoden 2024 talousarvioesitykseen on tarkoitus sisällyttää lapsibudjetointia koskeva tarkastelu. YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä Suomelle antamissaan suosituksissa kehottanut (suositus 9 Resurssien kohdentaminen) sisällyttämään lapsen oikeuksiin perustuvan lähestymistavan valtion budjetointiprosessiin ja muun muassa toteuttamaan järjestelmän, jonka avulla seurataan lapsille suunnattujen resurssien kohdentamista, käyttöä ja valvontaa kaikkialla sopimusvaltiossa. Lisäksi suosituksissa kehoitetaan kaikilla aloilla arvioimaan, miten tehdyt investoinnit palvelevat lapsen etua ja määrittelemään budjettipolitiikan, joka koskee heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevia lapsia,

kuten vammaisia, vähemmistöryhmiin kuuluvia ja köyhyydessä eläviä lapsia sekä turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsia.

Uskottava ja huolellinen lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi edellyttää, että eri ratkaisuvaihtoehtoja on arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta laaja-alaisesti jo ennen päätöksentekoa ja sen toimeenpanon aikana.

Lopuksi

Lopuksi toteamme, että parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työn on tarkoitus jatkua vuoteen 2027. Komitean tehtäväksi määriteltiin alun perin sosiaaliturvan uudistaminen kokonaisuutena: ”se käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta sekä palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.” Samaan aikaan kuitenkin hallitusohjelmaan sisältyy suuri määrä muutoksia juuri samoihin sosiaaliturvan osa-alueisiin. Sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia on tehty jo aiemmin perustelematta juurikaan niiden yhteyksiä parlamentaariseen komitean työhön. Hallitusohjelmassa sosiaaliturvakomitean työ on rajautunut tarkastelemaan erilaisia erityiskysymyksiä, eikä ratkaisua sosiaaliturvan reformiin enää odoteta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä hyvin valitettavana.

Helander Merike

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu ja
Merike Helander, lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto