

Asia: VN/23656/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Pelastakaa Lapset ry lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laista toimeentulotuesta annetun lain 7 a§:n muuttamisesta

Hallituksen esityksessä toimeentulotuen asumismenojen osuutta pyritään selkeyttämään. Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä 3kk määräajassa ja tämän jälkeen hyväksyttäisiin vain asumisnormin mukaiset asumismenot. Mikäli hakijalla olisi laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossa voitaisiin asumismenot huomioida täysimääräisinä. Nämä perusteet esitetään laissa tyhjentävästi ilman poikkeuksien mahdollisuuksia, jolloin soveltamista ja harkinnanvaraa ei ole.

Pelastakaa Lapset näkee, että nykyisessä korkean inflaation ja lisääntyneen lapsiperheköyhyystilanteen kontekstissa on kohtuutonta vaatia pienituloisimpia ja heikoimmassa asemassa olevia lapsiperheitä muuttamaan edullisempaan asumismuotoon ja näin heikentää heidän hyvinvointiaan merkittävästi entisestään haavoittuvassa elämäntilanteessa. Nämä muutokset vaarantavat lasten hyvinvoinnin, kuormittavat perheiden vanhempia ja aiheuttavat epävakautta. Perheiden asumisen turvaa ja pysyvyyttä heikentää jatkuva muuttaminen tai muuttamisen uhka. Valtiontalouden säästötoimenpiteiden tulee kohdentua palveluihin ja etuuksiin, joilla ei heikennetä kaikista eriarvoisimmassa ja köyhimmässä asemassa olevien perheiden hyvinvointia.

Esitetty muutos heikentää lasten hyvinvointia ja lapsen oikeuksien sopimuksen artiklan 18 mukainen valtion tuki vanhempien kasvatustehtävään vähenee ja artiklan 26 mukainen lapsen oikeus sosiaaliturvaan heikentyy. Lapsivaikutusten arviointi onkin tehtävä perusteellisesti lain valmistelussa. Valmistelussa on huomioitava monimuotoisten perheiden tilanteet ja pienituloisten perheiden

lasten hyvinvointi. Lapsen oikeuksien (artiklat 2, 18, 26 ja 27) toteutuminen tulee arvioida valmistelussa, lausuntokierroksen lausuntojen osoittamissa näkökulmissa ja turvata oikeudet lain muutosten toteuttamistoimenpiteissä.

Jotta Suomessa toimittaisiin jatkossa lapsenoikeusperustaisesti, on tehtävä huolellista päätösten valmistelun ja niiden toimeenpanon ja seurannan lapsivaikutusten arviointia. Tähän asti lapsivaikutusten arviointi ei ole ollut säännönmukaista, arviointeja on tehty kiireellä ja liian vähäisin valmisteluin. Arviointien vaikutus itse lainsäädäntötyöhön on jäänyt heikoksi. Lapsistrategiatyössä on laadittu erilaisia ohjeistuksia lapsivaikutusten arviointiin. Lapsen edun ensisijaisuutta tulisi vahvistaa kaikessa lapsia koskevassa ja heihin vaikuttavassa lainsäädännössä.

Pelastakaa Lapset ry esittämät huomioitavat näkökulmat ja muutostarpeet hallituksen esityksessä:

#### 1. Pienituloisten perheiden tilanne

Pienituloisuusrajan alla (alle 60 % mediaanituloista) elää 12 % suomalaisista lapsista. Nämä pienituloisissa perheissä elävät lapset asuvat usein vuokra-asunnoissa ja osa perheistä tarvitsee toimeentulotukea selviytyäkseen arjesta. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että THL 2022 tilastojen mukaan alle 18-vuotiaita lapsia asui toimeentulotukea saavissa kotitalouksissa 95 000. Lisäksi mainitaan, että lapsiperheitä perustoimeentulotuen saajista on noin viidennes ja näistä suurin osa on yhden vanhemman lapsiperheitä.

Toimeentulotuki on sekä subjektiivinen että objektiivinen köyhyyden mittari, sillä tuolloin hakija kokee köyhyyttä, koska hänen tulonsa eivät riitä elämiseen ja objektiivisesti katsottuna yhteiskunnan asettamien toimeentulotuen normien mukaan henkilö on varaton saadessaan toimeentulotukea. Näin ollen toimeentulotukea saavat perheet ovat tulottomia ja heidän tilanteensa on myös asumisen suhteen usein haastava.

Toimeentulotukea saavat perheet eivät keskimäärin asu asumismenoilta kohtuuttoman kalliissa asunnoissa johtuen lähtökohtaisesti huonosta taloudellisesta toimeentulosta ja esimerkiksi maksuhäiriömerkinnöistä ja velkaantumisesta. Hallituksen esityksessä myös mainitaan, että tutkimustulosten mukaan toimeentulotuen saajat asuvat jo pääosin kohtuullisten asumiskustannusten alueilla ja valtaosalla asuminen on pysyvää ja toistuva muuttaminen on harvinaista.

Köyhissä lapsiperheissä on useimmiten alle 3-vuotiaita lapsia tai lapsia on enemmän kuin 3. Näissä perheissä asumisen taso ja koko ei edes vastaa perheen tarpeita, sillä pienituloisissa perheissä asutaan usein ahtaasti. On perheitä, joissa viiden lapsen kanssa asutaan 75m<sup>2</sup> kolmiossa, koska

vuokrat ovat niin korkeat. On myös perheitä, joilla ei kasvukeskuksissa ole mahdollisuutta valita edullisempaa asuntoa, koska kaikissa perheille soveltuvissa (kolmiot ja neliöt) vuokra-asuntomarkkinoiden asunnoissa on korkeat vuokrat. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, pääkaupunkiseudulla maksetaan suhteellisesti enemmän perustoimeentulotukea ja tämä johtuu poikkeuksellisen korkeasta vuokratasosta. Kaupunkien omien vuokra-asuntojen hintataso on vain hieman edullisempi vapaiden markkinoiden tarjontaan nähden. Lisäksi asumistuen normistossa ohjataan jo nyt edullisimpaan asumiseen, jolloin toimeentulotukea haettaessa perheen tilanne on jo toimeentulon osalta niin alhainen, että liian korkeat asumiskustannukset eivät ole pääasiallinen syy toimeentulotuen tarpeeseen.

Toimeentulotukea saavissa perheissä on myös työssäkäyviä ja ansiotuloja saavia perheitä. Palkkatyössä käyvien vanhempien perheiden köyhyys on yleistä Suomessa, arvioidaan, että lapsiperheköyhyydessä elävistä perheistä puolella on työtuloja. Työtulojen matala taso, työsuhteen määräaikaaisuus, työtuntien määrän vaihtelu ja osa-aikatyö heikentävät pienituloisten perheiden toimeentulon tasoa ja vakautta. Työtulot eivät usein riitä kaikille kuukausille, jolloin toimeentulotuen turva auttaa esim. työttömyysjaksojen yli. Lisäksi hallituksen suunnittelemat muutokset työttömyysturvan suojaosan poistamiseksi kasaavat yhteisvaikutuksina samoille ihmisryhmille hankaluuksia työllistyä osa-aikaisesti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lakiin 3 kk määräaika uuden asunnon löytymiseen, jonka jälkeen noudatetaan ainoastaan asumisnormin tasoa huolimatta siitä, onko perhe muuttanut vai ei. Tämä määräaika ei ole lainkaan realistinen suhteessa siihen, kuinka monta kuukautta perhe tarvitsee esim. työttömyyden, avioeron tai sairastumisen takia sopeutuakseen taloudellisiin vaikeuksiin. Vuonna 2022 ansiopäivärahaa saavien työttömyyden kesto on ollut useimmiten korkeintaan 6kk. On kohtuutonta vaatia perhettä muuttamaan työttömyysjakson aikana, jos työllistymisen jälkeen taloudellinen toimeentulo on jälleen parempi, eikä ole pitkäaikaista tarvetta toimeentulotuelle. Pysyvä ja vakaa asuminen tukee perheen hyvinvointia poikkeuksellisissa elämäntilanteissa.

Hallituksen esityksen mukaan erityisesti työttömillä, yksin asuvilla, lapsiperheillä sekä vanhempain- ja hoitovapaalla olevilla toimeentulotuen saajilla tarve pitkittyy. Näissä perheissä toimeentulotuki turvaa perheen toimeentuloa pidemmän aikaa vaikeassa elämäntilanteessa. Uuden ja edullisemman kodin etsiminen ja muuttaminen ei ole helppoa esim. yhden vanhemman tai pienten lasten perheissä. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että määräaika on ehdoton, mutta koska elämänmuutokset ovat odottamattomia annetaan kuitenkin 3 kk määräaika etsiä edullisempi asumismuoto. Tämä aika on aivan liian lyhyt elämänmuutostilanteissa (esim. vuokrasuhteiden irtisanomisajat ovat jo 1kk, useissa vuokrasuhteissa on käytäntönä ensimmäisen vuoden ajan määräaikainen sopimus, maksuhäiriömerkinnän omaavilla asunnon löytyminen on erityisen hankalaa, erotilanteessa esim. elatusavun ja tapaamisten sopiminen on hidasta, kun lastenvalvojen ajat menevät 3-6kk päähän, jolloin asunnon vaihtaminen on mahdotonta keskeneräisessä perhetilanteessa).

Hallituksen esityksessä todetaan, että asumisnormin ylittävien perheiden tulisi muuttaa laajemmalle kuin vain nykyisen asuinkunnan alueelle. Kuinka näissä tilanteissa turvataan lapsen turvalliset

kasvuolosuhteet ja riittävä tukiverkosto sen lisäksi, että kohtuuhintaisen asunnon etsiminen 3 kk määräajassa, heikossa taloudellisessa tilanteessa on jo sinänsä haastava tehtävä?

Esimerkkinä esitämme tilanteen havainnollistamiseksi kuvitteellisen kolmen henkilön perheen Espoosta. Hallituksen esityksen liitteessä on esitetty kuntakohtaiset rajat, joiden alle asumismenojen on jäätävä, esim. Espoossa 3 hengen taloudessa vuokratkatto on 993e. Tämän vuokran alittavia vuokra-asuntoja 3 henkilölle (kolmio ja min 70m<sup>2</sup>) oli Vuokraovi- palvelussa 5.9.2023 yhteensä 7kpl ja Oikotie -palvelussa Espoon kaupungin vapaita vuokra-asuntoja samoilla ehdoilla yhteensä 14kpl. Yhteensä siis asumisnormin alittavia ja 3 henkiselle perheelle sopivia vuokra-asuntoja oli tarjolla 21 kpl. Vuonna 2021 perustoimeentulotukea sai Espoossa noin 15 000 kotitaloutta ([https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/22\\_06\\_22\\_Kuusikko\\_Toimeentulotuki\\_2021.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/22_06_22_Kuusikko_Toimeentulotuki_2021.pdf)). Jos näistä kotitalouksista lapsiperheitä on noin viidesosa, tarkoittaisi se noin 3000 lapsiperhettä. Näistä lapsiperheistä suurin osa varmasti jo asuu edullisemmin kuin mitä asumisnormi vaatii. Jos heistä vain kolmasosa asuisi asumisnormin ylittävän hintaisessa kodissa, kuinka 1000 kotitaloutta löytäisivät 3 kk määräajassa näillä vuokra-asuntomarkkinoilla asumisnormin alle olevan kodin Espoosta? Onko perheiden siirryttävä Vantaan tai Keravan puolelle, jotta he löytävät asumisnormin alittavan asunnon? Asunnon lisäksi tulisi löytyä perheen tarpeisiin vastaava varhaiskasvatus, koulu, tukiverkko ja sosiaaliset suhteet uudelta alueelta? Vai onko hallituksen esityksessä ajateltu, että näiden perheiden on vain vähennettävä syömistä, jotta pystytään asumaan asumisnormin ylittävässä asunnossa? Hallituksen esityksessä ja vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida lapsiperheiden tosiasialliset mahdollisuudet löytää halvempaa asumista.

2. Harkinnanvaraisuuden ja soveltamisen poistuminen sekä asumisnormin ylittävien asumismenojen hyväksymisen erilliset perusteet

Esityksessä korostuu harkinnanvaraisuuden poistuminen ja tilanteen normittaminen. Tämä edellyttää toimeentulotuen käsittelijöiltä erityistä tarkkuutta siitä, etteivät päätökset automatisoidu vain normin mukaisiksi, jolloin lapsiperheiden harkinnanvara jää hyödyntämättä. Näissä toimeentulotukea saavissa perheissä voimavarat ovat jo entisestään vähissä, jolloin voi olla mahdotonta lähteä pyytämään korjausta normin pohjalta tehtyyn toimeentulotukipäätökseen. Hallituksen esityksessä tuodaankin esille, että muutoksenhaut ja asiakaspalvelutarpeet voivat lisääntyä Kelassa tämän muutoksen myötä, kun asumismenoja tarkastellaan ensisijaisesti normin läpi eikä harkinnanvaraisesti.

Kela on kuitenkin tähän saakka tehnyt harkintaa ja soveltanut hallituksen esityksen mukaan ylimääräisiä asumismenoja mm. luottotiedottomien osalta ja mm. jatkanut määräaikaan 6kk esim. läheisen kuoleman myötä. Näiden harkinnanvaraisten tilanteiden poistuttua ei voida varmistaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia, eikä turvata lapsen oikeuksia mm. elämänmuutostilanteessa, jossa lapsen vanhemmat eroavat tai toinen vanhempi sairastuu.

Erityisissä perusteissa, jolloin normin ylimenevät asumismenot voidaan hyväksyä, on mainittu mm. vammaisuudesta johtuva lisätarve, korkea ikä, lapsen tapaamisen mahdollistaminen ja yllättävän elämäntilanteen aiheuttama kriisi. Näiden soveltamiseen on lisätty maininta; ”Lapsiperheiden tilanne säilyy käytännössä nykytasolla 7 a §:n 3 momentin erityisiä perusteita koskevan sääntelyn johdosta”. Hallituksen esityksessä perusteet nähdään kuitenkin tyhjentävinä, eli harkinnanvaran ja soveltamisen tulee osua vain juuri näiden määritelmien sisään. Lisäksi todetaan, että kriisitilanteeksi määritellään vain vakavat tapahtumat kuten kuolema, mutta ei esimerkiksi vanhempien erotilannetta.

Jotta lapsiperheiden tilanne käytännössä säilyy nykytasolla, kuten hallitus esityksessään toteaa, on erityisen painava peruste sisällyttää edelleenkin yllättävän elämänkriisin perusteisiin mm. avioero, yllättävä työttömyys tai sairastuminen sekä muut vastaavat elämänmuutostilanteet. Erityisesti lapsiperheiden osalta lapsen oikeuksien turvaamiseksi yksilöllistä harkintaa ja soveltamista tulee voida tehdä poikkeuksellisissa elämäntilanteissa.

Vanhempien ero voi olla lapselle traumaattinen kokemus jo sinällään ja se heikentää myös vanhempien voimavaroja ja jaksamista. Erotilanteisiin liittyy aina myös taloudellisia haasteita ja toimeentulon heikentymistä. Usein erotilanteisiin liittyvät toimeentulotuen tarpeet ovat lyhytaikaisia, kunnes elämä saadaan järjestettyä uudelleen.

Lastenvalvojan tapaamisiin on pitkä jonotusaika (3-6 kk kunnasta riippuen), joten perheet joutuvat odottamaan lasten tapaamisiin ja elatukseen liittyvien sopimusten tekemistä pitkään. Erotilanteessa, toimeentulotuen uuden asumisnormin vallitessa vanhempien odotetaan toimivan alle 3kk sisällä (muutto esim. yhteisestä omakotitalosta vuokra-asuntoon, joka on asumisnormin mukainen), mahdollistaa lasten varhaiskasvatus ja koulunkäynti uudesta osoitteesta sekä vanhemman työskenteleminen tilanteessa, jossa sopiminen lasten tapaamisista ja elatuksesta on kesken lastenvalvojan kanssa. On sekä lasten hyvinvoinnin että vanhemman voimavarojen näkökulmasta kohtuutonta olla ottamatta erotilannetta huomioon elämänkriisinä. Nimenomaan tämän kaltaisissa tilanteissa, kuten myös läheisen kuoleman osalta, on tuettava lapsiperheitä erityisen paljon.

Hallituksen esityksessä todetaan myös, että yhden vanhemman perheiden osuus toimeentulotukea saaneista oli noin 11 % eli lähes 30 000 kotitaloutta. Näiden perheiden lapsilla on vain yhden vanhemman harteilla koko perheen toimeentulo, kasvatus ja hyvinvointi. Yhden vanhemman perheiden keskimääräinen asumisnormin ylitys on hallituksen esityksen mukaan noin 118e/kk. Tällä yli 100e vähennyksellä yhden vanhemman perheiden toimeentulotuessa asumisnormin kiristyessä on merkittävä perheiden ja lasten hyvinvointiin. Hallituksen esityksessä tuodaankin esille, että muutosten myötä, vuokranmaksukyky heikentyy ja se voi lisätä myös velkaantumista, mikä edelleen heikentää näiden perheiden toimeentuloa ja hyvinvointia pitkäaikaisesti. 100 euron vähennys vie useita perheitä suoraan ruokajonoon ja järjestöjen sekä diakonian tuen pariin. Lisäksi täydentävän ja harkinnanvaraisen toimeentulotuen hakemukset voivat lisääntyä hyvinvointialueilla tämän vähennyksen myötä.

Harkinnanvaraisuus toteutuu hallituksen esityksessä todennäköisesti parhaiten lapsen erityistarpeiden pohjalta, mutta erityistä tarkkuutta ja soveltamista tulisi hyödyntää myös muiden elämän poikkeuksellisten tilanteiden suhteen. On kohtuutonta asettaa lapsiperheiden elämäntilanteita järjestykseen, jossa esim. työllistymisen haasteet tai avioero eivät olisi elämäncrisi ja siten harkinnanvarainen tilanne asumismenojen suhteen.

Asumisen suhteen on hyvä, että esityksessä huomioidaan lapsen tapaamisoikeus ja myös vuoroasuminen, sillä nämä tilanteet ovat usein mahdottomia järjestää mikäli toinen tai molemmat erillään asuvista vanhemmista on pienituloisen. Taloudellisen toimeentulon ei tulisi estää vuoroasumista ja lapsen tapaamista ja tämän harkinnanvaraisuuden säilyttäminen on erinomainen asia hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että muutoksille on yhteiskunnallinen, hyväksyttävä peruste ja esitettyjä keinoja pidetään välttämättöminä toimeentulotuen säästötoimenpiteiden ja työllisyystavoitteiden osalta. Ei ole hyväksyttävää jättää osaa perheistä tuen ulkopuolelle ja jättää huomiotta näiden perheiden toimeentulon tarve vaikeissa elämäntilanteissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esitys heikentää joidenkin toimeentuloa asumismenojen osalta, mutta kuitenkin edelleen säilyy mahdollisuus ja oikeus toimeentulotukeen, kun asuminen on kohtuullisella tasolla. Ei ole lapsen oikeuksien mukaista pakottaa lapsiperheitä muuttamaan useita kertoja, kun on kyseessä valmiiksi haastava taloudellinen tilanne ja/tai keskeneräinen elämän muutostilanne. Tämän kaltaisilla sosiaaliturvan heikennyksillä siirretään kustannuksia mm. lastensuojeluun ja muihin sosiaalipalveluihin, joiden kustannukset valtiolle ovat huomattavasti suuremmat.

### 3. Lapsen oikeudet

Lapsivaikutusten arviointia on tehtävä lain valmistelussa. Valmistelussa on huomioitava monimuotoisten perheiden tilanteet ja pienituloisten perheiden lasten hyvinvointi. Lapsen oikeuksien (etenkin artiklat 2, 18, 26 ja 27) toteutuminen tulee arvioida ja turvata oikeudet lain muutosten toteuttamisessa.

Hallituksen esityksessä on mainittu perus- ja ihmisoikeudelliset vaikutukset. Tekstissä tuodaan myös esille, että muutoksella on vaikutuksia lapsen oikeuksiin. Esityksessä tuodaan esille, että kaikessa päätöksenteossa ja lainsäädäntö toimissa on huomioitava lapsen edun ensisijaisuus YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3. artiklan mukaisesti. Tämän huomioinnin tulee näkyä myös hallituksen esityksen toimenpiteissä.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa artikloilla 26 ja 27 turvataan riittävä elintaso ja sosiaaliturva. Esityksessä myös pyritään turvaamaan lapsiperheiden asema samantasoisena lain voimaan tullessakin. Vaikutuksissa tuodaan kuitenkin esille, että useimmiten näissä heikoimmassa asemassa olevissa perheissä ei ole jouston varaa kulutuksen suhteen, jolloin vähin voimavaroin ja taloudellisin keinoin joudutaan pyrkimään edullisempaan asumismuotoon. Nämä tilanteet ovat äärimmäisen kuormittavia pienituloisille lapsiperheille ja voivat johtaa vaativimpien palvelujen tarpeeseen (esim. lastensuojelu).

Lapsivaikutukset ovat huomattavasti laajemmat, kuin mitä hallituksen esityksessä mainitaan. Lausuntokierroksen huomioid tulee käsitellä tarkoin. Lapsivaikutusten arvioinnin pohjalta tulee tehdä muutoksia esitykseen ja huomioida lapsen oikeudet lain valmistelussa.

Vinberg Johanna  
Pelastakaa Lapset ry - Lapsiperheköyhyys asiantuntija