

LAPS/60/2023, 25.9.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksestä (luonnos) eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Viite: VN/20785/2023

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.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnoksessa esitetään muutettavaksi lapsilisälain 7 §:ää siten, että neljännen ja viidennen sekä sitä useamman lapsen lapsilisään ja lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen tehdään tasokorotus. Lisäksi ehdotetaan, että alle kolmivuotiaasta lapsesta maksettavan lapsilisän määrää korotetaan. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024-2027. Laki koskisi sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien vähimmäismäärää, kuntoutuslain mukaisen ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärää, työttömyysturvalain mukaisen peruspäivärahan, peruspäivärahan korotusosan ja lapsikorotuksen määrää, lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisia etuuksia, yleisestä asumistuesta sekä eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lakien mukaisia rahamääriä, opintotukilain mukaista opintorahaa, opintorahan huoltajakorotusta ja oppimateriaalilisää, aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaista aikuiskoulutustuen perusosaa sekä kansainvälistä suoje-



lua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaista vastaanottorahaa ja käyttörahaa. Ehdotetussa laissa mainittuja etuuksia ja etuuskosten rahamääriä ei tarkistettaisi kansaneläke- tai elinkustannusindeksillä vuosina 2024-2027.

Ehdotuksen ulkopuolelle jäisivät kansaneläke, takuueläke, perhe-eläke, kansaneläkelain mukainen lapsikorotus, vammaisuuudet (eläkettä saavan hoitotuki, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki ja alle 16-vuotiaan vammaistuki), rintamalisät (ylimääräinen rintamalisä, rintamalisä, ulkomaille maksettava rintamalisä) sekä toimeentulotuen perusosa. Luopumistuen täydennysosa eläkkeeseen rinnastuvana etuutena jäisi myös indeksitarkistusten jäädytyksen ulkopuolelle. Indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen ei koskisi myöskään lääkekorvauksen vuotuista omavastuun määrää (ns. lääkekattoa). Ehdotettu laki ei myöskään koskisi sotilasavustuksen perusavustusta, joka on sidottu kansaneläkkeen määrään, eikä elatustukea, joka indeksitarkistetaan vastaavasti kuin elatusavut (laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin 583/2008). Edellä mainittujen etuuksien osalta indeksitarkistukset tehtäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimukseen liittyy vahva oletamus, jonka mukaan sosiaaliturvan heikennykset ovat kiellettyjä. **Mikäli heikennyksiä kuitenkin tehdään, on sopimusvaltion todistettava, että heikennykset perustuvat huolelliselle harkinnalle, jossa kaikki vaihtoehtoiset toteuttamistavat on punnittu.**
- Äärimmäisen lyhyt lausuntoaika ilman kattavaa rinnakkaisvaikutusten selvitystä tekee ehdotettujen muutosten arvioinnista lähes mahdotonta.
- Lapsivaikutusten arvioinnin tukena tulisi olla tarkempaa tietoa.
- YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on Suomea koskevissa loppupäätelmissään esittänyt huolensa toissahallituskauden indeksijäädytyksistä ja niiden vaikutuksista oikeuteen sosiaaliturvaan. Tätä huolta tai muita komitean huomioita ei ole käsitelty esityksessä.



- Lapsilisän korotukset eivät yksinään ole riittävä tuki vähävaraisille ja muutoin haavoittuvassa asemassa oleville lapsiperheille, joiden sosiaaliturvaa ollaan tuntuvasti heikentämässä.
- Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu myöskään YK:n lapsen oikeuksien komitean viimeisimpiä suosituksia Suomelle.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että ehdotuksen ristikkäisvaikutuksia muiden sosiaaliturvaan esitettyjen muutosten kanssa on mahdotonta arvioida annetussa aikataulussa (5 arkipäivää lausunnolla). Erillismuistio ristikkäisvaikutuksista toimitetaan eduskunnalle myöhemmin (s. 10), joten lapsiasiavaltuutettu ei tässä valmisteluvaiheessa ota kantaa ristikkäisvaikutuksiin, joita esitetyillä muutoksilla itsestään selvästi on. Esitysluonnoksen lapsivaikutukset -osiossa (s. 29-30) arvioidaan, että osa ehdotetuista muutoksista lähtökohtaisesti parantaa korotuksiin oikeutettujen lapsiperheiden tilannetta. Lapsiasiavaltuutettu kaipaa esitetyn väitteen tueksi selkeitä laskelmia, joilla voidaan osoittaa asian olevan näin huolimatta muista sosiaaliturvaan kohdistuvista heikennyksistä. Osiossa esitetään kuitenkin rehellisiä arvioita muun muassa pienituloisissa perheissä elävien lasten määrän kasvusta (2,8 %).

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdottomasti työllisyyttä lisääviä toimia sekä lapsiperheköyhyyden vähentämistä (s. 30). Samalla lapsiasiavaltuutettu kuitenkin muistuttaa köyhyyden olevan lapsiperheissä ilmiönä erilainen kuin muissa kotitalouksissa: toisin kuin muissa kotitalouksissa, joissa köyhyys yleensä selittyy työttömyydellä tai työelämän ulkopuolella olemisella, köyhistä lapsiperheistä lähes puolessa huoltaja on töissä.¹

Huomioiden muun muassa alla esitetyt YK:n ihmisoikeussopimusten toteutumista valvovien komiteoiden näkemykset ja suositukset, pitää lapsiasiavaltuutettu erittäin valitettavana, ettei muita toteuttamisvaihtoehtoja ole valmisteluvaiheessa punnittu.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimukseen liittyvästä vahvasta olettamuksesta, jonka mukaan sosiaaliturvan heikennykset ovat kiellettyjä.² **Mikäli heikennyksiä kuitenkin tehdään, on sopimusvaltion todistettava, että heikennykset perustuvat huolelliselle harkinnalle, jossa kaikki vaihtoehdot toteuttamistavat on punnittu.** Viimeisimmissä Suomea koskevissa loppupäätelmissään (2021) YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea esitti

huolensa muun muassa hallituskaudella 2015–2019 tehdyistä indeksijäädytyksistä, jotka kohdistuivat suhteettomasti jo valmiiksi epäedullisessa asemassa oleviin ryhmiin.³ Komitea suosittelikin, että mikäli heikennyksiä on taloustilanteen niin edellyttäessä pakko tehdä, on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, että ryhdytään myös toimenpiteisiin, joilla leikkausten vaikutuksia lievennetään ja huolehditaan siitä, etteivät toimenpiteet kohdistu suhteettomasti epäedullisessa asemassa oleviin. Lisäksi on varmistettava, että toimenpiteet ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia sikäli, kun arvioidaan muiden mahdollisten toimenpiteiden tai toimimatta jättämisen vaikutuksia taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.⁴ Edellä mainittuja huomioita ja suosituksia ei ole käsitelty esitysluonnoksessa suhteessa nyt esitettyihin muutoksiin, eikä mahdollisia lieventäviä seikkoja tai oikeasuhtaisuutta ole mahdollista, etenkin lausuntokierrokselle annetussa ajassa, arvioida ilman selvitystä ristikkäisvaikutuksista.

Lapsilisän korotuksiin lapsiasiavaltuutettu suhtautuu kahtalaisesti. Lapsilisän ostovoiman heikentymisen ja hyvinvointivaltion legitimitietin kannalta lapsiasiavaltuutettu pitää lapsilisän korotuksia kannatettavina. Ostovoimalla mitattuna Suomen lapsilisän taso ei muihin maihin verrattuna ole kovin korkea.⁵ Lapsilisän ostovoima on vuosien kuluessa heikentynyt voimakkaasti, eri arvioiden mukaan jopa kolmanneksen vuoden 1994 tasosta. Kelan arvion mukaan hintojen nousu nosti köyhyysastetta yhteensä 2,5 prosenttiyksikköä. Nousu vastaa noin 62 000 uutta köyhää kotitaloutta, joista lapsiperheitä on 16 000. Köyhyysasteen nousu kohdistui erityisesti yhden aikuisen lapsiperheisiin (5,8 prosenttiyksikön nousu). Näistä kotitalouksista 22 prosenttia elää hintojen nousun jälkeen köyhyysrajan alapuolella.⁶ Universaali lapsilisän korottaminen on kädenojennus lapsiperheille ja kaikille lapsiperheille annettavalla tuella on tärkeä symbolinen merkitys: valtio osoittaa, että se pitää kaikkia lapsia ja heidän hyvinvointiaan tärkeänä. Samalla lapsilisä ylläpitää hyvinvointivaltion legitimitettä: kaikki kerryttävät mahdollisuuksiensa mukaan yhteiskunnan voimavaroja ja saavat siitä osansa. Lapsilisän korotukset ovat kuitenkin hyvin vaatimattomat hintojennousun ja sosiaaliturvan leikkausten aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien rinnalla. Kelan tutkijat ovat arvioineet, että lapsilisän vaatimattomilla tasokorotuksilla ei juurikaan ole vaikutusta hintojennousun aiheuttamaan lapsiperheköyhyyden lisääntymiseen.⁷

Tämän vuoksi onkin muistettava, että lapsilisän korotukset eivät yksinään ole riittävä tuki vähävaraisille ja muutoin haavoittuvassa asemassa oleville lapsiperheille, joiden sosiaaliturvaa ollaan työttömyysturvan lapsikorotusten ja suojaosien poiston, toimeentulotuen rajoitusten, asumistuen leikkausten ja suojaosan poiston sekä käsillä olevien indeksijäädytysten

myötä tuntuvasti heikentämässä. Toimeentulotukea saavat lapsiperheet eivät hyödy lapsilisän korotuksesta, koska se otetaan lapsen perusosaa määriteltäessä tulona huomioon. Tätä käytäntöä lapsiasiavaltuutettu on kannustinongelmien vuoksi pitänyt perusteltuna, mutta vallitsevassa tilanteessa se lisää entisestään vähävaraisten perheiden taloudellista ahdinkoa ja epäoikeudenmukaisuuden kokemusta. Lapsiköyhyydellä tiedetään olevan kauaskantoisia ja haitallisia vaikutuksia, jotka uhkaavat hallitusohjelmaan kirjattuja kannatettavia tavoitteita, kuten syntyvyyden nostamista, nuorisorikollisuuden vähentämistä ja syrjäytymisen sekä nuorten mielenterveysongelmien ehkäisyä. Onkin perusteltua kysyä, onko oikeasuhteista korottaa hyvätuloisten ja varakkaiden perheiden lapsilisää samalla, kun kaikkein epäedullisimmassa asemassa olevien lapsiperheiden toimeentuloa valtiontalouden vakauttamisen nimissä heikennetään.

Koska viittaukset sekä viimeisimpiin Suomea koskeviin YK:n lapsen oikeuksien komitean suositukseen puuttuvat esitysluonnoksesta, haluaa lapsiasiavaltuutettu muistuttaa niistä. Komitea suositteli 2.6.2023 julkaistuissa päätelmissään Suomen välttävän sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.⁸

Jyväskylässä 25.9.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
lakimies

¹ Salmi, M.; Närvi, J. & Lammi-Taskula, J. "Köyhyys, toimeentulo-kokemukset ja hyvinvointi lapsi-perheissä" teoksessa *Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla* (toim. Karvonen, S. & Salmi, M.), Terveystieteiden tutkimuskeskus, s. 21. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-742-8>.

² E/C.12/GC/19, kohta 42.

³ E/C.12/FIN/CO/7, kohta 27.

⁴ Ibid., kohta 28.

⁵ Tukea kaikille lapsiperheille. Kelan tutkimusblogi 17.10.2017. Saatavilla: <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4185>.

⁶ Hintojen nousun vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen voidaan lieventää vain vähän lapsilisäjärjestelmän muutoksilla. Kelan tutkimusblogi 14.9.2022. Saatavilla: <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6774>.

⁷ Ibid.

⁸ CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 35.