*Tuomas Ojanen*

7.11.2023

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 58/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta**

*Lausunnon alan rajaus*

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoani ehdotetun sääntelyn vaikutuksista lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Keskityn seuraavassa arvioimaan esityksessä ehdotettua sääntelyä vain lasten ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta.
2. Huomautan, ettei käytettävissäni ole ollut perustuslakivaliokunnan 26.10.2023 ministeriöltä pyytämää ”lisäselvitystä lakiehdotuksen yksilöllisistä vaikutuksista, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevista ratkaisuista sekä hakijan velvoitetta hakeutua edullisempaan asumiseen koskevan sääntelyyn muutoksista”.
3. Huomautan myös jo nyt siitä, ettei käsillä oleva esitys nähdäkseni anna edellytyksiä arvioida kunnolla siinä ehdotetun sääntelyn vaikutuksia lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Esityksen vaikutusarviointi- ja säätämisjärjestysjaksot ovat lasten ja lapsen oikeuksien vaikutusten osalta verraten pääpiirteittäisiä. Vaikka esityksessä todetaan sen riippuvuus muista etuuksia koskevista hallituksen esityksistä (s. 24), esitys ei myöskään anna edellytyksiä arvioida näiden esitysten *kokonaisvaikutuksia*. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/2015 vp ja PeVL 32/2014 vp).
4. Lisäksi huomautan jo alkuun siitä, ettei esityksessä ole tehty riittävästi selkoa lapsen oikeuksien kannalta merkityksellisistä YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevista kannanotoista sekä yleiskommenteista, jotka yhtäältä linjaavat lapsen edun huomioimista kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa (*General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1*) ja toisaalta julkisesta budjetoinnista, ml. talousarvion toteuttamiseen liittyvä lainsäädäntö- ja muun säädösvallan käyttö, lasten oikeuksien toteuttamiseksi (*General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights* (*art. 4*).
5. Esityksen lapsen oikeuksiin liittyvien puutteiden takia seuraavassa esitettävässä on huomattavalta osin kysymys lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyvän arvioinnin lähtökohtien selostamisesta erityisesti siltä osin kuin on kyse lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevista kannanotoista ja edellä mainituista yleiskommenteista.

*Esityksen pääasiallinen sisältö*

6. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että asumismenojen hyväksymistä selkeytetään säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija voitaisiin ohjata hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa. Määräaikaa voitaisiin pidentää perustellusta syystä. Määräajan jälkeen asumismenot hyväksyttäisiin asumisnormin mukaisina.
7. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Tällainen erityinen peruste voisi lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 momentin mukaan ”hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu”. Lisäksi saman momentin 3 kohdan mukaan erityinen peruste voisi olla ”kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve sekä lastensuojelulain (417/2007) perusteella kodin ulkopuolelle sijoitetun tai huostaanotetun lapsen tapaamisten toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve”.

*Arvion lähtökohtia*

8. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa (12) ja vaikutusarviointijaksossa (4.2.3) on jonkin verran tarkastelua ehdotettua sääntelyn vaikutuksia lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Esityksen vaikutusarviointi- ja säätämisjärjestysjaksoissa lapsia ja lapsen oikeuksia on kuitenkin tarkasteltu verraten pääpiirteittäisesti, eikä esitys sellaisenaan anna riittäviä edellytyksiä arvioida ehdotetun sääntelyn lapsiin ja lapsen oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia.
9. Arvio lähtökohtina on painotettava esityksestä ilmenevän ohella seuraavia seikkoja perustuslain ja varsinkin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (LOS) ja sen kv. valvontaelimen, *lapsen oikeuksien komitean*, yleiskommenttien ja Suomea koskevien kannanottojen kannalta. Vammaisten lasten osalta on huomautettava myös vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen merkityksestä, koska vammaissopimukseen sisältyy erityisiä määräyksiä vammaisten tyttöjen (6 artikla) ja lasten (7 artikla) oikeuksista.
10. Ensinnäkin valtiosääntöoikeudellisen arvion peruslähtökohtana on todettava, että esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, varsinkin kun ehdotetun sääntelyn arvioinnissa lasten ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on nähdäkseni samalla otettava huomioon muut etuuksiin liittyvät hallituksen esitykset, joilla voi myös käsillä olevan esityksen mukaan olla ”heijastusvaikutuksia” toimeentulotuen käyttöön (s. 24). Tässä yhteydessä yhteydessä on huomautettava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, jonka mukaan mukaan lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/2015 vp ja PeVL 32/2014 vp).
11. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle alle 18 -vuotiaalle lapselle yhdenvertaisesti ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun

laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua, kuten LOS 2.1 artiklassa nimenomaisesti määrätään.

12. Perustuslaissa on erityissäännöksiä lasten perusoikeuksista. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle.
13. Käsillä oleva esitys on merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Hyvinvoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä laajasti lapsen aineellista ja henkistä hyvinvointia. Perustuslakisääntelyyn sisältyy myös yleinen ajatus lapsen turvallisista kasvuoloista ja korostus lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta. Hyvinvoinnin turvaamiseen kuuluu suoja väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 72/I, ks. myös esim. PeVL 16/2019 vp ja PeVM 7/2006 vp, s. 2/I). Perustuslain esitöissä mainitaan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoitusta toteuttavina esimerkkeinä muun ohella lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilisien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta (HE 309/1993 vp, s. 71-72). Lisäksi esitöiden mukaan lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava esitöiden mukaan yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen opetukseen. Toisaalta säännös sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. (HE 309/1993 vp, s. 72).
14. Lapsen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän piiriin luettava perhe-elämän suoja (HE 309/1993 vp, s. 53/I), jota turvaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perusoikeussäännösten esitöiden mukaan perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan puuttumisen perheen sisäiseen elämään tulee aina olla poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata (HE 309/1993 vp, s. 71).
15. Esityksessä ehdotettu sääntely on perustuslain ohella erityisen merkityksellistä lapsen oikeuksien yleissopimuksen (LOS) kannalta, varsinkin sellaisena kuin yleissopimus täsmentyy lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevissa kannanotoissa sekä yleiskommenteissa (*General Comments*).
16. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta on ensinnäkin syytä todeta, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on loppupäätelmissään (*Concluding observations*) Suomen valtiolle aiemmin tämän vuoden kesäkuussa (2.6.2023) kehottanut, että

Suomi välttää välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Komitean loppupäätelmissä kehotetaan muissakin kohdissa Suomea parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa muun muassa siltä osin kuin on kyse koulutuksesta, vapaa-ajasta ja väkivallan ehkäistä. Komitean mukaan Suomen tulee tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, samoin kuin kehittää toimenpiteitä, joilla ehkäistään asunnottomuutta sekä tarjota kiireellisesti asianmukaisen ja pitkäaikaisen sosiaalisen asunnon ja muita tukitoimenpiteitä niitä tarvitseville perheille.[1]

17. Esityksen arvioinnissa on myös merkityksellinen lapsen oikeuksien komitean *Yleiskommentti No 14 (2013)*[2] lapsen oikeudesta siihen, että hänen etunsa otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa LOS 3.1 artiklan mukaisesti (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

> LOS 3.1 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.
>
> Yleiskommentissa No 14 (2013) linjataan, miten lapsen etua tulee arvioida näissä toimissa. Yleiskommentin mukaan lapsen etu tulee muun muassa 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.
>
> Lapsen edun ensisijainen huomiominen LOS 3.1 artiklan mukaisesti on koko yleisopimuksen läpäisevä perusperiaate, joka koskee kaikkia yleissopimuksessa lapselle turvattuja oikeuksia, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet mukaan lukien.

18. Lisäksi käsillä olevan esityksen arvioinnin kannalta on erityisen merkityksellinen Yleiskomentti No 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (*General Comment No. 19 (2016) Public budgeting for the realization of children's rights (art. 4*).[3] Yleiskommentissa linjataan LOS 4 artiklan mukaisia valtion velvollisuuksia valtion ja muun julkishallinnon budjetoinnin ja taloussuunnittelun osalta, ml. talousarvion toteuttamiseen liittyvä lainsäädäntö- ja muun säädösvallan käyttö. Koska käsillä olevan esityksen mukaan se ”liittyy valtion vuoden 2024

---

[1] Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland, 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Linkki komitean loppupäätelmiin: file:///Users/tuojanen/Downloads/CRC_C_FIN_CO_5-6_52903_E.pdf

[2] Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29.5.2013, CRC/C/GC/14, linkki yleiskommenttiin: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en

[3] General Comment No. 19 (2016), on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), 20.7.2016, CRC/C/GC/19, linkki yleiskommenttiin: https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-19-2016-public-budgeting,

talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä" (s. 24), ja koske esitys pohjautuu hallitusohjelman kirjaukseen muutoksista toimeentulotuen asumismenoja koskeviin säännöksiin (s. 3), esityksen arvioinnin kannalta ovat merkityksellisiä yleiskommentin No. 19/2016 linjaukset, ja varsinkin siltä osin kuin ne koskevat taloudellisia, sosiaalisia ja sivityksellisiä oikeuksia (ks. TSS-oikeuksista erit. s. 9-10, kappaleet 28-34). Tässä yhteydessä on merkityksellistä todeta, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslailliset toimeksiannot, kuten perustuslain 19 §:n 3 momentin toimeksianto julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6). Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (ks. esim. PeVL 32/2014 vp).

19. Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuuksia tehdä yksityiskohtaisesti selkoa kaikista yleiskommentin No. 19. (2016) linjauksista, mutta huomiota ansaitsevat ainakin seuraavat seikat.

- Yleiskommentti linjaa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaisia valtion velvoitteita. LOS 4 artiklassa on määrätty siitä, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Näin ollen yleiskomentti kattaa kaikki lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tunnustetut lapsen oikeudet
- Yleiskommentti tuo esiin valtion velvoitteita erityisesti budjettivaltaa käytettäessä, ml. budjetin valmistelu, täytäntöönpano ja sen seuranta sekä budjetin toteuttamiseen liittyvä lainsäädäntö- ja muun säädösvallan käyttö.
- LOS 4 artiklan mukaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) toteuttamiseksi sopimusvaltiot ryhtyvät "mahdollisimman täysimääräisesti" tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa. Lasten TSS-oikeuksiin liittyviä valtion velvoitteita linjataan tarkemmin yleiskommentin kappaleissa 28-34 (s. 9-10) seuraavasti:
    - Valtion velvollisuus ryhtyä "mahdollisimman täysimääräisesti" kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tarkoittaa ensinnäkin yleiskommentin mukaan valtion velvollisuutta osoittaa, että se on ryhtynyt näihin kaikkiin tarpeellisiin toimiin lasten TSS-oikeuksien toteuttamiseksi mahdollisimman täysimääräisesti. Tässä yhteydessä yleiskommentissa korostetaan lapsen TSS-oikeuksien täysimääräisen toteutumisen merkitystä myös lapsen muiden oikeuksien toteutumisen kannalta (kappale 30).
    - LOS 4 artiklan mukainen valtioiden velvoite ryhtyä "mahdollisimman täysimääräisesti" artiklan mukaisiin toimiin TSS-oikeuksien toteuttamiseksi tarkoittaa, ettei valtioiden pidä tarkoituksella ryhtyä TSS-oikeuksia heikentäviin toimiin ("they should not take deliberate retrogressive measures in relation to economic, social and cultural rights"), ja ettei valtioiden pidä sallia lasten oikeuksien nykyisen tason heikentymistä ("States parties should not allow the existing level of enjoyment of children's rights to deteriorate") (yleiskommentti, kappale 31).
    - Yleiskommentissa linjataan myös erikseen valtioiden velvollisuuksia TSS-oikeuksien osalta talouskriisin ("economic crisis") aikana. Yleiskommentin mukaan talouskriisin aikana regressiivisiä, so. heikentäviä toimenpiteitä lasten TSS-oikeuksiin voidaan ensinnäkin alkaa harkita vasta, kun kaikki muut vähemmän oikeuksiin puuttuvat toteuttamisvaihtoehdot on arvioitu, ja kun on

varmistettu, että TSS-oikeuksien heikennykset kohdistuvat vasta kaikkein viimeiseksi lapsiin, etenkin haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Lisäksi sopimusvaltioiden velvollisuutena on osoittaa, että lasten TSS-oikeuksia talouskriisin aikana heikentävät regressiiviset toimenpiteet ovat välttämättömiä, kohtuullisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä sekä väliaikaisia, ja että toimenpiteiden kohteiksi joutuneet TSS-oikeudet palautetaan mahdollisimman pian. Lisäksi sopimusvaltioiden tuee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta että lapsiryhmät, joihin toimenpiteet vaikuttavat, ja muut, joilla on tietoa näiden lasten tilanteeesta, voivat osallistua toimenpiteitä koskevaan päätöksentekoon talouskriisin aikana. Lapsen oikeuksia koskevat (valtioiden) vähimmäisvelvollisuudet, jotka liittyvät esimerkiksi opetusta, terveyttä ja sosiaaliturvaa koskeviin lapsen oikeuksiin, eivät saa vaarantua edes talouskriisin aikana.[4]

- Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava siitä, että Suomessa *ei* ole tällä hetkellä käsillä talouskriisi kv. ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tavalla. Edellä selostetuilla yleiskommentin linjauksilla lasten TSS-oikeuksista talouskriisin aikana ei näin ollen ole välitöntä merkitystä käsillä olevan esityksen arvioinnin kannalta, olkoonkin että yleiskommentti tältä osin tuo esiin sellaisia yleisiä ja myös käsillä olevan esityksen arvioinnissa merkityksellisiä yleisiä edellytyksiä kuin hyväksyttävyys, oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys.

*Arvio esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen*

20. Esityksen vaikutusarviointijaksossa tai muuallakaan esityksessä lapsista ja lapsen oikeuksista esitetyn perusteella ei ole mahdollista riittävästi arvioida ehdotetun sääntelyn vaikutuksia lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu muita toteuttamisvaihtoja erikseen lasten ja lapsen oikeuksien ja edun kannalta (ks. jaksot 5.1-5.2, s. 18-19).
21. Vaikka esityksessä tuodaan esiin sen riippuvuus muista etuuksiin liittyvistä hallituksen esityksistä (s. 24), esitys ei myöskään anna mahdollisuuksia arvioida eri esitysten kokonaisvaikutuksia lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen. Myöskään perustuslakivaliokunnan sihteeristön 20.10.2023 lähettämät valtioneuvoston laatimat sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarvioinnit asioissa HE 73/2023 vp, HE 74/2023 vp ja HE 75/2023 vp kuultaville asiantuntijoille eivät havaitakseni sisällä nyt käsillä olevan esityksen vaikutusten arviointia. Se, ettei nyt ole mahdollisuuksia arvioida käsillä olevan ja siihen liittyvien muiden esitysten

[4] Kokonaisuudessaan yleiskommentin linjaukset lapsen TSS-oikeuksista talouskriisin aikana kuuluvat seuraavasti, ks. General Comment No. 19/2016, kappale 31: " In times of economic crisis, regressive measures may only be considered after assessing all other options and ensuring that children are the last to be affected, especially children invulnerable situations. States parties shall demonstrate that such measures are necessary,reasonable, proportionate, non-discriminatory and temporary and that any rights thus affected will be restored as soon as possible. States parties should take appropriate measures so that the groups of children who are affected, and others with knowledge about those children's situation, participate in the decision-making process related to such measures. The immediate and minimum core obligations imposed by children's rights shall not be compromised by any retrogressive measures, even in times of economic crisis".

Lapsen oikeuksiin liittyviä valtioiden vähimmäisvelvoitteita on linjattu YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia valvovan komitean yleiskommenteissa, kuten yleiskommentissa No. 13 (1999) oikeudesta opetukseen (on the right to education) ja yleiskommentissa No. 14 (2000) oikeudesta korkeimpaan saavutettavissa olevaan terveyden tasoon (on the right to the highest attainable standard of health), ja No. 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan (on the right to social security).

yhteisvaikutuksia, on ongelmallista, koska perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/2015 vp ja PeVL 32/2014 vp).

22. Huomautan tässä yhteydessä myös siitä, ettei käytettävissäni ole ollut perustuslakivaliokunnan 26.10.2023 ministeriöltä pyytämää ”lisäselvitystä lakiehdotuksen yksilöllisistä vaikutuksista, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevista ratkaisuista sekä hakijan velvoitetta hakeutua edullisempaan asumiseen koskevan sääntelyyn muutoksista”.

*Lapsen etu erityisenä perusteena asumiseen nykyisessä asunnossa*

23. Lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, ettei hakijaa ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty ”erityinen peruste” asumiseen nykyisessä asunnossaan. Tällainen erityinen peruste voisi lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 momentin mukaan ”hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu”.
24. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu, miten säännöstä on tarkoitus soveltaa. Perustelujen mukaan toimeentulotukea saaneissa talouksissa asuvista henkilöistä alle 18-vuotiaita on noin neljäsosa. Esityksen mukaan on tärkeää, että valtiontalouden korjaamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät vaaranna lapsen etua. Tämän kohdan perusteella voitaisiin esityksen mukaan huomioida erilaisia lapsen etuun vaikuttavia tekijöitä, jotka puoltavat asumista nykyisessä asunnossa. Lisäksi esityksessä todetaan, että nykyisessä asunnossa asuminen on lapsen koulu- tai varhaiskasvatuspaikan säilyttämisen johdosta perusteltua, varsinkin jos lapsella on lisäksi erityisen tuen tarve, jota nykyisen koulu- tai varhaiskasvatuspaikan säilyttäminen tukee ja se on lapsen edun mukaista. Esimerkiksi voisi esityksen mukaan käydä myös lapsen tukiverkostot, jotka ottavat tosiasiallisesti osaa lapsen hoitoon tai harrastuksiin sekä edistävät perheen hyvinvointia ja jaksamista. (s. 21). Esityksen vaikutusarviointijaksossa on myös kuvattu mahdollisen muuton vaikutuksia 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. Lapsella voi esimerkiksi olla vaikeuksia saada uudella paikkakunnalla tarvitsemaansa tukea koulunkäyntiin.” Vaikutusarviointijaksossa myös todetaa, että ”lapsiperheiden kohdalla soveltaminen säilyy lähes ennallaan”. (s. 16)
25. Edellä selostetuista lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 kohdan perusteluista sekä muuton vaikutuksista esityksessä todetusta ei ole kriittistä huomauttamista lapsen edun ja oikeuksien kannalta.
26. Esityksessä vaikutetaan lähtevän siitä, että ehdotettu 7 a §:n 3 momentin 1 kohta estää lakiehdotuksen haitalliset ja kielteiset vaikutukset lapsiin ja lapsen oikeuksiin. Tätä on kuitenkin vaikea, oikeastaan mahdotonta, kunnolla arvioida, koska esityksestä puuttuu edellä todetusti riittävän eritelty lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, ja koska siihen ei myöskään sisälly esitykseen

liittyvien muiden esitysten kokonaisvaikutusten arviointia lasten ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta.

27. Joka tapauksessa se, kykeenkö lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 kohta estämään ehdotetun sääntelyn haitalliset ja kielteiset vaikutukset lapsiin ja lapsen oikeuksiin, tulee ratkaisevasti riippumaan siitä, että viranomaiset systemaattisesti tulkitsevat ja soveltavat säännöstä niin, että kaikissa tapauksissa otetaan ensisijaisesti huomioon lapsen etu LOS 3 artiklan mukaisesti.
28. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 22 §:n takia painokkaasti korostettava tarvetta tulkita ja soveltaa lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 kohtaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti siten, että kaikissa tilanteissa säännöstä tulkitaan ja sovelletaan ottaen ensisijaisesti huomioon lapsen etu siten kuin lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään, sellaisena kuin artikla täsmentyy edellä selostetun lasten oikeuksien komitean yleiskommentissa No 14 (2013).

*Kodin ulkopuolella asuvat lapset*

29. Lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 kohdan henkilöllinen soveltamisala olisi sikäli rajattu, että erityisenä perusteena voitaisiin huomioida vain hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu.
30. Näin ollen lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät oman kotinsa ulkopuolella asuvat lapset, joita ovat muun muassa lastensuojelulain mukaan kodin ulkopuolella asuvat huostaanotetut ja sijaishuollossa olevat lapset. Lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 3 kohdassa säädettäisiin kuitenkin siitä, että erityinen peruste olisi myös ”kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisen tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve sekä lastensuojelulain (417/2007) perusteella kodin ulkopuolelle sijoitetun tai huostaanotetun lapsen tapaamisten toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve”.
31. Huostaanoton ei ole kuitenkaan tarkoitus katkaista lapsen yhteyttä vanhempiinsa, vaan lapsella on oikeus tavata vanhempiaan ja muita läheisiä ihmisiä sekä pitää heihin yhteyttä myös sijaishuollon aikana. Näin ollen on nähdäkseni tarve nyt ehdotettua selvemmin *säännösperusteisesti* turvata lapsen edun ensijainen huomioon ottaminen myös lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 3 kohdan yhteydessä. Vaihtoehtoisesti olisi harkittava lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 1 kohdan muuttamista siten, että lapsen etu, joka perustelee asumista nykyisessä asunnossa, koskisi myös kodin ulkopuolella asuvia huostaanotettuja lapsia. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että lapsen etu koskee kaikkia lapsia yhdenvertaisesti, ja että huostaanotetut lapset ovat erityisen haavoituvassa asemassa olevia lapsia.
32. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi lakiehdotuksen 7 a §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen lasten suhteen korostettava perustuslain 22 §:stä takia säännöksen tulkitsemista ja soveltamisesta ottaen ensisijaisesti huomioon lapsen etu siten kuin lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään, sellaisena kuin artikla täsmentyy edellä selostetun lasten oikeuksien komitean yleiskommentissa No 14 (2013).

*Muita seikkoja: lausumaehdotukset*

33. Kuten edellä on todettu, esityksen vaikutusarviointijaksot ovat pääpiirteisiä lapsiin ja lapsen oikeuksiin liittyvien vaikutusten osalta. Esityksessä ei ole myöskään tehty riittävästi selkoa varsinkaan lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ja sitä koskevasta YK:n lapsen oikeuksien komitean tulkintakäytännöstä ja Suomea koskevista kannanotoista. Lisäksi esityksen puutteena voidaan pitää, ettei siinä ole tehty selkoa etuuksiin liittyvien hallituksen sesitysten kokonaisvaikutuksista lasten ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta.
34. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lapsiperheiden asemaan vaikuttavat eri uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (ks. PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/2015 vp ja PeVL 32/2014 vp). Perustuslain esitöistä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä myös ilmenee, että perustuslailliset toimeksiannot, kuten perustuslain 19 §:n 3 momentin toimeksianto julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6). Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (ks. esim. PeVL 32/2014 vp).
35. Edellä selostettu lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti *General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)* linjaa tarkemmin LOS 4 artiklan mukaisia valtion velvollisuuksia valtion ja muun julkishallinnon budjetoinnin ja taloussuunnittelun osalta, ml. talousarvion toteuttamiseen liittyvä lainsäädäntö- ja muun säädösvallan käyttö. Kysymys on kansainvälisellä ihmisoikeussopimuksella perustetun kv. valvontaelimen kannanotoista siitä, mitä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaiset valtion velvollisuudet tarkoittavat ja miten ne on otettava huomioon valtion talousarvioon liittyvässä budjetti- ja lainsäädäntövallan käytössä. Ratifioimalla YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä saattamalla sen valtionsisäisesti voimaan lailla Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti siihen, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen sisältö täsmentyy lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevissa kannanotoissa, yleiskommenteissa ja muissa tulkintakannanotoissa.
36. Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että käsillä olevan kaltaisissa hallituksen esityksissä on tehtävä riittävästi selkoa esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen ottaen samalla huomioon myös mahdollisten muiden vastaavien esitysten yhteisvaikutukset lapsen oikeuksiin ja lapsiperheiden asemaan sekä kansainvälisten ihmisoikeusopimusten valvontaelinten, tässä tapauksessa erityisesti YK:n lapsen oikeuksien komitean, kannanotot.
37. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen toimeksianto julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on

merkityksellinen erityisesti lainsäätäjän toiminnassa, ja että se on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6), ja että tähän tulee kiinnittää huomiota myös valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (ks. esim. PeVL 32/2014 vp).