Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto **14.11.2023**

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia. Asumismenojen hyväksymistä selkeytettäisiin 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. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan.

Tällaisia erityisiä perusteita olisivat muun muassa hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu (7 a § 3 mom 1 kohta), hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuudesta aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa (7 a § 3 mom 2 kohta) sekä kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen 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 (7 a § 3 mom 3 kohta).

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) tarkastelee esitystä lapsen oikeuksien näkökulmasta ja kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Esityksen **vaikutusten arviointi** on lasten, nuorten ja lapsiperheiden osalta **puutteellinen** eikä arviointi kohdennu riittävästi eri lapsiryhmiin, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin. Merkittävä puute esityksen vaikutusten arvioinnissa on se, että siinä ei oteta huomioon kaikkien lapsiin ja lapsiperheisiin vaikuttavien hallituksen esittämien sosiaalietuuksien leikkausten kokonaisvaikutuksia.
- **Esityksen 7 a § 3 momentin mukainen sääntely** on kirjoitettu tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavalla tavalla, vaikka sen tulisi olla kirjoitettu **juridisesti velvoittavasti**.
- Lapsen edun arviointi ja määrittäminen koskee **yhdenvertaisesti kaikkia lapsia**.

1. *Esityksen vaikutusten arviointi on lasten, nuorten ja lapsiperheiden osalta puutteellinen*

Hallituksen esityksen mukaan lapsiperheitä perustoimeentulotuen saajista on noin viidennes. Näistä suurin osa on yhden aikuisen lapsiperheitä. Perustoimeentulotuen tarve painottuu nuoriin ikäluokkiin. Erityisesti

18–24-vuotiaat ovat yliedustettuina tuen saajissa. Erityisesti työttömillä, mutta myös yksin asuvilla, lapsiperheillä sekä vanhempain- tai hoitovapaalla olevilla toimeentulotuen saajilla tuen tarve usein pitkittyy. Oletettavaa on, että ehdotettu muutos kohdistuu erityisesti yksinhuoltajaperheisiin ja nuoriin lapsiperheisiin.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut velvoitetta lapsivaikutusten arviointiin. Jotta lainsäädännössä ja sen toimeenpanossa voitaisiin taata, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon, tarvitaan laadukasta lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnilla voidaan tunnistaa syrjiviä käytäntöjä ja rakenteita sekä eriarvoisuutta lasten ja nuorten osalta. Keskeisenä kysymyksenä on tällöin, *minkälaisia vaikutuksia ratkaisulla on eri lapsiryhmiin ja miten erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten asemaa voitaisiin parantaa.* Arvioinnissa on huomioitava myös välilliset vaikutukset ja pitkän aikavälin vaikutukset.

Lapsivaikutusten arvioinnissa yhdistyvät oikeusperustaiset ja hyvinvointiperustaiset näkökulmat. Vaikutusten arvioinnissa tarvitaan hyvää tietopohjaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja hyvinvointia edistävistä sekä myös estävistä tekijöistä. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut tätä olennaisena osana sopimuksen täytäntöönpanoa (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet).

Käsillä olevassa esityksessä olisi tullut tarkastella esityksen vaikutuksia lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin huomattavasti tarkemmin ja kattavammin. Arviointi ei ole riittävästi lapsenoikeusperustaista eikä myöskään perustu riittävään tietopohjaan siitä, mitä vaikutuksia esityksellä on erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten osalta. Esimerkiksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus mainitaan yleisellä tasolla, mutta esityksessä ei tunnisteta eikä tarkastella vammaisten lasten oikeuksien toteutumista vammaisyleissopimuksen tai sen yleiskommenttien näkökulmasta. Myöskään lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiskommentteja ei tuoda esille eikä hyödynnetä esityksen vaikutusten arvioinnissa. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnin *vähimmäisvaatimuksena* on käyttää lapsen oikeuksien sopimusta lähtökohtana ja varmistaa erityisesti, että arvioinnit perustuvat sopimuksen yleisperiaatteisiin.

MLL korostaa, että lapsivaikutusten arvioinnissa on tunnistettava ja otettava huomioon, että 1) lapsen oikeuksien sopimusta on tulkittava kokonaisuutena, 2) lapsen oikeuksia turvataan laajasti perustuslaissa ja muissakin ihmisoikeussopimuksissa kuin lapsen oikeuksien sopimuksessa ja 3) lapsen ihmisoikeudet muodostavat jakamattoman kokonaisuuden, jossa eri oikeudet ovat yhteydessä toisiinsa, riippuvat toisistaan ja vahvistavat toisiaan (ks. esim. Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta, STM:n raportteja ja muistioita 2020:20). Tämä em. näkökulma puuttuu käsillä olevasta esityksestä.

MLL on useamman kerran tuonut esille, että koska hallitusohjelmalla on keskeinen merkitys lainsäädännön ohjauksessa, on ongelmallista, että hyvin yksityiskohtaisia kirjauksia sisällytetään hallitusohjelmaan ilman laadukasta ja monipuolista vaikutusten arviointia. Hallitusohjelmaan perustuvien säädösesitysten vaikutusten arviointi jää usein pinnalliseksi, kun esitysten tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi

Erityisen ongelmallisena MLL pitää sitä, että esityksessä ei ole tuotu esille toimeentulotukilakiin tehtävien muutosten ja muiden sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten yhteisvaikutuksia lasten, nuorten ja lapsiperheiden oikeuksien ja hyvinvoinnin toteutumisen osalta. STM:n laatima muistio vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista on puutteellinen. Lainsäädännön arviointineuvosto totesi 12.10.2023, että STM:n muistiossa käsitellään taloudellisia vaikutuksia, mutta muistiosta puuttuvat perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Arviointineuvoston mukaan olisi ollut tärkeää arvioida, kohdistuvatko muutosten yhteisvaikutukset samoihin ihmisryhmiin.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä päätelmissään Suomen valtiolle (2.6.2023) suositellut, että Suomi välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin sekä tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 19 todennut, että lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklassa valtioille on asetettu velvollisuus toteuttaa lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet "mahdollisimman täysimääräisesti". Tästä syystä sopimusvaltioiden ei pitäisi sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä. Talouskriisien aikana heikentäviä toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin (kohta 31). Tätä arviointia ei ole tehty hallitusohjelman valmistelun yhteydessä eikä myöskään nyt käsillä olevan esityksen sekä muiden sosiaaliturvan leikkausten valmistelussa.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnoissaan (PeVL 11/2015 vp ja PeVL 12/2015 vp), että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat perheille kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunta myös edellytti, että hallitus seuraa tarkoin lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu.

Sosiaaliturvan heikennysten yhteisvaikutukset uhkaavat kuitenkin kasautua heikommassa asemassa oleviin ihmisiin. Ne lisäävät köyhyyttä ja eriarvoisuutta. SOSTEn laskelmien mukaan pienituloisten määrä tulee kasvamaan vuonna 2024 noin 40 000 henkilöllä, joista noin 12 700 on lapsia. Kelan arvion mukaan suunnitellut indeksijäädytykset (HE 75/2023 vp) lisäävät pienituloisissa perheissä asuvien lasten määrää 2,8 %:lla.

2. *Esityksen 7 a § 3 momentin mukainen sääntely on kirjoitettu tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavalla tavalla, vaikka sen tulisi olla juridisesti velvoittavalla tavalla kirjoitettu.*

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3.1 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Institutionaalisen tukensa lapsen edun -periaate saa paitsi lapsen oikeuksien sopimuksesta, myös muista ihmisoikeussopimuksista sekä kansainvälisistä asiakirjoista ja ohjelmista sekä kansallisesta lainsäädännöstä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa sekä kaikkien lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen

ja tehokas nauttiminen että lapsen kokonaisvaltainen kehitys (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon).

Käsillä olevan esityksen ongelmana lapsen oikeuksien näkökulmasta on, että 7 a § 3 momentin mukaista sääntelyä ei ole kirjoitettu velvoittavaan muotoon. Säännöksessä todetaan, että ”Jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea, asumismenot *voidaan ottaa huomioon* täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Tällaisia erityisiä perusteita ovat:
1) hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu; (…)”

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3.1 artiklan mukainen velvoite ottaa lapsen etu ensisijaisesti huomioon asettaa valtioille vahvan oikeudellisen velvollisuuden. Se tarkoittaa sitä, etteivät valtiot voi käyttää harkintaa sen suhteen, arvioidaanko lapsen etu ja annetaanko sille asianmukainen painoarvo ensisijaisesti huomioitavana seikkana kaikissa toteutettavissa toimissa. Tästä syystä esityksen 7 a § 3 momentin sanamuoto on kirjoitettava oikeudellisesti velvoittavaksi.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa 7 a §:n osalta todetaan, että on tärkeää, että valtiontalouden korjaamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät vaaranna lapsen etua. Esityksen mukaan lapsen etua koskevan säännöksen perusteella voitaisiin huomioida erilaisia lapsen etuun vaikuttavia tekijöitä, jotka puoltavat asumista nykyisessä asunnossa. Valitettavasti esityksen perustelut ovat erittäin lyhyet ja ohuet lapsen edun premissien osalta. MLL korostaa, että lasten oikeutta pysyvyyteen arjen kannalta keskeisissä ihmissuhteissa sekä oikeutta vakiintuneeseen ja turvalliseen kasvuympäristöön tulee kunnioittaa. Koulun ja varhaiskasvatuksen pysyvyys on tärkeää, mutta myös ystävyyssuhteiden, vapaa-ajan harrastusten ym. lasten hyvän ja turvallisen elämän kannalta keskeisten asioiden jatkuvuutta ja pysyvyyttä tulee vahvistaa ja tukea.

MLL esittää huolensa siitä, että jollei lapsen etu velvoittavana harkintaperusteena ole säännöksessä, on todennäköistä, että arviointi tulee lainsäädännön toimeenpanossa vaihtelemaan merkittävästi ja se luo osaltaan epäyhdenvertaisia tilanteita ja käytäntöjä lapsiperheiden osalta. Esityksen 7 a § 3 momentin 1 kohta on myös säännöskohtaisilta perusteluiltaan hyvin ohut eikä anna riittävästi tukea lain soveltamistilanteissa. Tästä syystä viranomaisten soveltamis- ja tulkintakäytännöistä riippuu paljolti se, kuinka kaikissa tilanteissa voidaan yhdenvertaisesti yksilökohtaisesti arvioida asiaa lapsen edun mukaisesti.

MLL yhtyy professori Tuomas Ojasen asiantuntijalausunnossaan esittämään huoleen esityksen 7 a § 3 momentin 1 kohdan osalta. Vaikka esityksessä vaikutetaan lähtevän siitä, että ehdotettu 7 a §:n 3 momentin 1 kohta estää lakiehdotuksen haitalliset ja kielteiset vaikutukset lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumiseen, asiaa on mahdotonta kunnolla arvioida, koska esityksestä puuttuu riittävän tarkka lapsivaikutusten arviointi (asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 7.11.2023).

MLL myös muistuttaa, että lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen edun arviointi *koskee kaikkia 0-17 -vuotiaita* (lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artikla) eli *ei siis pelkästään nuorempia lapsia.* Tämä ei riittävästi tule esille säännöskohtaisissa perusteluissa.

MANNERHEIMIN LASTENSUOJELULIITTO

3. *Lapsen edun arviointi ja määrittäminen koskee yhdenvertaisesti kaikkia lapsia*

Esityksessä ”hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu” on kirjattu erityiseksi perusteeksi 7 a § 3 momentin 1 kohtaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 11/2023 vp, kohta 9) esityksen 7 a § 3 momentin säännöstä on tulkittava lapsen oikeuksien sopimuksen 3.1 artiklassa tarkoitettu lapsen etu huomioon ottaen. Valiokunta kiinnitti huomiota lapsen edun huomioon ottamiseen myös sovellettaessa 7 a § 3 momentin kohtaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osalta.

On tärkeää, että lain soveltajalla ja tulkitsijalla on esityksen 7 a § 3 momenttia sovellettaessa selkeä ymmärrys siitä, että lapsen oikeuksien sopimuksen 2.1 artiklan mukaisesti sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille. Lapsen oikeuksien komitean mukaan yksi keskeinen huomioitava tekijä lapsen edun arvioinnissa ja määrittämisessä on lapsen haavoittuva tilanne. Haavoittuvassa tilanteessa olevan lapsen tai lasten edun määrittämisessä tulisi huomioida kaikkien yleissopimuksessa määriteltyjen oikeuksien täysimääräisen nauttimisen lisäksi myös muut tällaisia erityistilanteita koskevat ihmisoikeusnormit.

MLL nostaa esille, että 7 a § 3 momentin osalta säännöskohtaiset perustelut ovat riittämättömät myös vammaisten lasten osalta. Vammaisten henkilöiden osalta säännöskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille muun muassa apuvälineisiin ja henkilökohtaiseen apuun liittyviä lisätilantarpeita. Vammaisten lasten osalta perusteluita tulee selkeyttää ja vahvistaa.

MLL korostaa, että lisätilan tarve vamman vuoksi voi johtua myös muusta kuin apuvälineistä tai avustajan käytöstä johtuvasta tilantarpeesta. Lapselle voidaan tuoda muun muassa hoitopalveluita kotiin, jolloin kotona säännöllisesti on perheen lisäksi ammattilaisia töissä. Lisäksi myös kehitysvammainen lapsi ja nuori sekä autismikirjon lapsi ja nuori voi tarvita enemmän tilaa kuin muut saman ikäiset lapset ja nuoret, johtuen esimerkiksi lapsen tai nuoren aistiyliherkkyydestä tai toiminnanohjauksen haasteista (ks. esim. Autismiliiton opas: Autismikirjon lapset ja nuoret). Myös vammaisten lasten ja nuorten osalta yksilölliselle lapsen edun arvioinnille on jäätävää sijaa. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD) 7.2 artiklan mukaisesti kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Vammaisten lasten on voitava nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa (CRPD 7.1 artikla).

Esityksessä käytetään käsitettä ”erityisen tuen tarve”. Käsitettä olisi hyvä vielä tarkentaa siltä osin, että edellytetäänkö esimerkiksi erityisen tuen päätöstä. Lapset saattavat olla esim. tehostetulla tuella, jolloin tuen tarpeet ovat jo usein vaativia ja koulun vaihto olisi esimerkiksi tuen järjestämisen kannalta vaikeaa.

Helsingissä 14.11.2023

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Esa Iivonen
johtava asiantuntija

Kirsi Pollari
erityisasiantuntija