Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto **14.11.2023**

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 74/2023 vp) laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisestä asumistuesta annettua lakia. Esitys perustuu hallitusohjelmaan. Asumistuen saamisen ehtoja muutettaisiin. Tukeen vaikuttavien tulojen vaikutusta kiristettäisiin, tukiprosenttia laskettaisiin ja ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin. Asumistuen kuntaryhmitystä muutettaisiin pääkaupunkiseudulla. Lisäksi yleinen asumistuki omistusasuntoihin lakkautettaisiin. Asumistukea koskevien leikkausten kohdentumista lapsiperheisiin esityksessä ehdotetaan lievennettäväksi suhteessa aikuisten ruokakuntiin muuttamalla perusomavastuun määrittelyyn vaikuttavia aikuisen ja lapsen kertoimia.

Yhteensä lapsiperheitä oli vuoden 2022 lopun reilusta 380 000 yleisen asumistuen saajaruokakunnasta reilut 80 000 (n. 21 %). Noin 23 000 saajaruokakuntaa oli kahden vanhemman perheitä, ja noin 57 000 yksinhuoltajatalouksia. Esityksen ehdotuksilla on vaikutusta merkittävään määrään pienituloisten kotitalouksien lapsia.

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

- Muutokset pienentävät merkittävästi pienituloisten lapsiperheiden tukea ja lisäävät lapsiperheiden pienituloisuutta
- Esityksen lapsivaikutusten arviointi ja yhteisvaikutusten arviointi
- Perusturva rapautuu ja tarve toimeentulotukeen turvautumiseen lisääntyy
- Vaikutukset työllistymiseen

1. *Muutokset pienentävät merkittävästi pienituloisten lapsiperheiden tukea ja lisäävät lapsiperheiden pienituloisuutta*

Esityksessä yleiseen asumistukeen ehdotetut muutokset vaikuttavat merkittävään määrään pienituloisten kotitalouksien lapsia, etenkin yksinhuoltajien lapsia. Yhteensä muutokset vaikuttavat noin 167 000 lapseen, joista noin 107 000 asuu yksinhuoltajatalouksissa. Lapsiperheiden yleisen asumistuen laskennassa huomioon otetut tulot olivat vuoden 2022 lopussa keskimäärin 1 722 euroa kuukaudessa. Yksinhuoltajilla keskimääräinen tulo oli noin 1 500 euroa kuukaudessa.

Esityksessä todetaan, että perhetyypeistä muutokset vaikuttaisivat ruokakunnittain tarkasteltuna eniten kahden vanhemman lapsiperheisiin, joista yli 23 prosenttia tippuisi tuelta kokonaan ja tuen muutos olisi keskimäärin 140 euroa kuukaudessa. Yksinhuoltajilla vastaavat luvut olisivat 15 prosenttia ja 111 euroa.

Vaikka asumistukea koskevien leikkausten kohdentumista lapsiperheisiin ehdotetaan lievennettäväksi suhteessa aikuisten ruokakuntiin muuttamalla perusomavastuun määrittelyyn vaikuttavia aikuisen ja lapsen kertoimia, heikennykset ovat kuitenkin kohtuuttomia monen lapsiperheen toimeentulon ja pärjäämisen kannalta ja esitetyt lapsiperheiden asemaa parantavat ehdotukset marginaalisia.

Esityksessä tuodaan esille lapsiperheiden taloudellista tilannetta parantavana tekijänä lapsilisään tehtävät pienet korotukset. Lapsilisää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 75/2023 vp) ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälakia korottamalla 4. ja 5. sekä sitä useamman lapsen lapsilisää (10 eurolla/lapsi/kk), lapsilisän yksinhuoltajakorotusta (10 eurolla/lapsi/kk, vuoden 2023 tasoon verrattuna 5 eurolla/lapsi/kk) sekä alle kolmivuotiaiden lasten lapsilisää (26 eurolla/kk). Huomionarvoista on, että lapsilisää ei ole lainkaan sidottu indeksiin ja sen keskimäärinen reaaliarvo on noin 40 prosenttia alempi kuin vuonna 1994. Ehdotetut lapsilisän korotukset ovat määrältään pieniä, ja ne kohdistuvat vain osaan lapsilisän saajista. Ehdotetut lapsilisän korotukset kompensoivat vain pieneltä osin tai ei laisinkaan lapsiperheiden sosiaaliturvaan tehtäviä leikkauksia kokonaisuutena.

Kuten esityksessä todetaan: muutokset pienentäisivät merkittävästi pienituloisten lapsiperheiden tukea, ja siten lisäisivät lapsiperheiden pienituloisuutta. Asiaa ei helpota se, että viimeisten vuosien aikana välttämättömät elinkustannukset ovat merkittävästi kasvaneet. ITLAn, Kelan, THL:n ja Turun yliopiston tutkimuksen mukaan lapsiperheköyhyysaste (viitebudjettiköyhyys) on noussut usealla prosenttiyksiköllä hintojen nousun vuoksi. Tästäkin näkökulmasta asumistuen leikkaus heikentäisi entisestään monien lapsiperheiden tilannetta.

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 tuoreiden laskelmien mukaan pienituloisten määrä tulee kasvamaan vuonna 2024 noin 68 000 henkilöllä, joista noin 16 700 on lapsia. Kelan arvion mukaan suunnitellut indeksijäädytykset (HE 75/2023 vp) lisäävät pienituloisissa perheissä asuvien lasten määrää 2,8 %:lla.

2. *Esityksen lapsivaikutusten arvioinnista ja yhteisvaikutusten arvioinnista*

Esityksen lapsivaikutusten arviointi on ylimalkainen ja puutteellinen. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun (3.1 artikla). YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan kyseinen velvoite asettaa valtioille vahvan oikeudellisen velvollisuuden, joka tarkoittaa sitä, etteivät valtiot voi käyttää harkintaa sen suhteen, arvioidaanko esimerkiksi lainsäädäntöhankkeissa lasten etua ja annetaanko sille asianmukainen painoarvo ensisijaisesti huomioitavana seikkana. 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.

Vaikka vastuu lapsesta on ensisijaisesti lapsen vanhemmilla, myös julkisella vallalla on vastuuta lapsesta, erityisesti lapsen oikeuksien toteutumisesta. Tämä vastuu on sitä suurempi, mitä haavoittuvammassa asemassa lapsi on. Kun arvioidaan lainsäädäntötoimia, arvioinnissa on otettava huomioon velvoite kiinnittää erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

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. Lapsivaikutusten arviointi ei tyhjene taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Erityisen ongelmallisena MLL pitää sitä, että esityksessä ei ole tuotu esille yleiseen asumistukeen tehtävien muutosten ja muiden sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten yhteisvaikutuksia lasten, nuorten ja lapsiperheiden oikeuksien ja hyvinvoinnin toteutumisen osalta. Esityksessä todetaan, että esityksessä on kuvattu yleisen asumistuen muutosehdotusten vaikutuksia itsenäisenä kokonaisuutena ja samalla tuodaan esille, että ehdotetuilla muutoksilla on kuitenkin yhteisvaikutuksia myös muiden hallituksen esittämien sosiaaliturvamuutosten kanssa. STM julkaisi 9.10. muistion vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista. Muistio on erityisesti lapsivaikutusten osalta puutteellinen. Lainsäädännön arviointineuvosto totesi 12.10.2023, että STM:n muistiossa käsitellään taloudellisia vaikutuksia, mutta muistiosta puuttuvat perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Arviointineuvoston mukaan muistiossa olisi ollut tärkeää arvioida, kohdistuvatko muutosten yhteisvaikutukset samoihin ihmisryhmiin.

MLL ei pidä hyvänä käytäntönä, että useiden sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten yhteisvaikutuksia arvioidaan jälkikäteen. Ennen kuin hallituksen esityksiä sosiaaliturvan leikkauksista annetaan, tulee edellä mainitut yhteisvaikutukset olla jo selvillä ja arvioituna. Kokonaisvaltaista lapsi- ja perhepolitiikkaa ei voida toteuttaa niin, että yksittäiset lainsäädännön uudistukset toteutetaan irrallisena toisistaan ja ilman huolellista lapsi- ja perhevaikutusten arviointia. Hallitus on myös ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomiota lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa.

Sosiaaliturvan leikkaukset lisäävät lapsiperheköyhyyttä ja perheiden toimeentulovaikeuksia aiheuttaen inhimillistä kärsimystä, jolla on pitkäaikaiset kielteiset vaikutukset ihmisten hyvinvoinnin lisäksi myös julkiseen talouteen. 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).

Käsillä olevassa esityksessä viitataan muiden toteuttamisvaihtoehtojen osalta hallitusohjelmaan ja todetaan, että ”esitystä valmisteltaessa ei olla tehty vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia”. Vastaavalla tavalla on toimittu myös muissa sosiaaliturvan leikkauksia koskevissa hallituksen esityksissä. Oikeuskansleri on ottanut asiaan kantaa ja todennut indeksitarkistusten jäädyttämiseen liittyvässä lausunnossaan (OKV/1769/21/2023), että ei ole riittävää pelkästään viitata hallitusohjelmaan, vaan esityksessä tulee HELO-ohjeiden mukaisesti käsitellä vaihtoehtoisia keinoja. HELO-ohjeiden mukaan vaihtoehtovertailuun kuuluu tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että lakiehdotusta ei toteutettaisi. Erityisesti oikeuskansleri katsoi lausunnossaan vaihtoehtoisten keinojen tarkastelun ja arvioinnin tärkeäksi esitysluonnoksesta ilmenevän lapsiperheköyhyyden ja sen lisääntymisen osalta. Tästä näkökulmasta käsillä oleva esitys on edelleen selkeän puutteellinen.

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. Tästä osoituksena on myös se, että käsillä olevassa esityksessä kohdassa ”Muut toteuttamisvaihtoehdot” ei tarkastella sitä vaihtoehtoa, että asumistukeen suunniteltuja heikennyksiä ei tehtäisi.

Käsillä olevassa esityksessä viitataan seuranta-arvioinnin merkitykseen ja todetaan, että esityksen ehdotusten vaikutuksia muun muassa perustoimeentulotarpeeseen ja erityisesti asumismenojen aiheuttamaan toimeentulotukitarpeeseen on syytä seurata. Samoin vaikutuksia lapsiperheisiin, lapsiperheiden asemaan ja lapsiperheköyhyyteen. HELO -ohjeissa todetaan, että hallituksen esityksen Toimeenpano ja seuranta -jaksossa on tehtävä selkoa myös siitä, *miten* lain toimivuutta aiotaan seurata. MLL korostaa, että pelkkä seuranta ei riitä, vaan seuranta-arvioinnissa esille nousseisiin epäkohtiin tulee myös puuttua ja niitä tulee korjata.

3. *Perusturva rapautuu ja tarve turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen lisääntyy*

Esityksen ehdotukset ja muut sosiaaliturvaan tehtävät leikkaukset sekä indeksijäädytykset rapauttavat perusturvaa ja lisäävät tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Toimeentulotuen käytön lisääntyminen tuodaan esille käsillä olevassa esityksessä useammassa kohtaa, kuten myös muissa sosiaaliturvan leikkauksia koskevissa esityksissä.

Käsillä olevan esityksen mukaan ehdotetut leikkaukset asumistukeen lisäävät riskiä siihen, että myös muut väestöryhmät kuin kaikkein pienituloisimmat, joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen. MLL pitää todennäköisenä, että turvautuminen tulee olemaan pidempiaikaista. Lisäksi on otettava huomioon, että myös toimeentulotukeen on tehty merkittäviä leikkausesityksiä, jotka omalta osaltaan heikentävät vähävaraisten lapsiperheiden taloudellista selviämistä.

Sosiaaliturvan kehittämisen lähtökohtana on pidetty sitä, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen, ja että avun tarve olisi tällöinkin lyhytaikaista. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perustuslain 19 §:ssä taattuja sosiaalisia oikeuksia tulisi heikentää ainakaan siten, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp).

Esityksessä arvioidaan, että asumistukea saavilla on enemmän aikaa sopeutua muutoksiin, koska lain voimaantuloa on lykätty ja porrastettu. Tämä näkökulma on epärealistinen. Etenkin pienituloisten tukea saavien osalta ei ole kysymys kyvystä sopeutua muutoksiin, vaan kyse on siitä, että esitetyt leikkaukset romuttavat perheen taloutta pitkäksi aikaa ja tekevät arjessa selviämisen vaikeaksi. Näiden kaikkien suunnitteilla olevien leikkausten sekä elinkustannusten nousun myötä vähävaraiset perheet joutuvat todennäköisesti turvautumaan pitkäkestoisesti toimeentulotukeen.

Esityksen mukaan omistusasuntoon ei voisi jatkossa saada asumistukea. Asumistuen saajista vain 3,9 prosenttia asuu omistusasunnoissa. Näistä yksinhuoltajia on 26 prosenttia ja 14 prosenttia kahden huoltajan perheitä. Asumistuen omistusasuntoon saannin taustalla on monia eri tekijöitä, kuten avioero, puolison kuolema, työttömyys tai oma tai perheenjäsenen vakava sairaus. Tuen lopettaminen voikin johtaa inhimillisesti

katsoen kohtuuttomiin tilanteisiin. Omistusasunto voi olla edullisin asumisvaihtoehto. Ongelmana on monissa tilanteissa myös asunnon vaikea realisointi esimerkiksi haja-asutusalueilla.

4. Vaikutukset työllistymiseen

Esityksestä jää sellainen kuva, että työllistyminen on kiinni lähinnä omasta motivaatiosta työn vastaanottamiseen. Syyt kuitenkin liittyvät usein muihin tekijöihin, kuten matalaan koulutustasoon, terveydellisiin ongelmiin tai syihin, jotka eivät ole henkilöstä riippuvaisia (esimerkiksi äkillinen rakennemuutos ja siitä seuraava työllisyystilanteen muutos). Useiden samanaikaisten sosiaaliturvan leikkausten myötä vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien tilanne heikkenee entisestään, mikä ei edistä työllistymistä eikä julkista taloutta.

Esityksessä tuodaan esille, että esityksen ehdotusten vaikutukset työllisyyteen ovat epäselviä ja joiltain osin jopa todennäköisesti heikentävät työllistymistä. Tästä syystä on vaikea ymmärtää, miten ehdotukset palvelevat hallitusohjelman mukaista tavoitetta työllistymisen parantumiseen.

Esityksessä tuodaan esille, että vaikutukset kohdistuvat sekä saajamäärien että tuen tason keskimääräisten muutosten osalta muita ryhmiä voimakkaammin työssäkäyviin ja yksinhuoltajiin. Tuensaajien selvä enemmistö näissä ryhmissä on naisia. Myös kaikista tuensaajista eli ehdotettujen muutosten kohteena olevista enemmistö on naisia. Tämä kuvastaa sitä, että osa-aikatöiden tekeminen on yleistä juuri naisilla, ja matalapalkkaiset alat ovat usein naisvaltaisia. On huomattavaa, että yksinhuoltajaperheiden köyhyys on muita perheitä selvästi yleisempää kaikilla köyhyysmittareilla. Ehdotettu asumistuen leikkaaminen heikentäisi entisestään yksinhuoltajaperheiden asemaa. Monilla palvelualoilla ei ole mahdollista tehdä jatkuvasti kokoaikatyötä. Myös perheen elämäntilanteen takia kokopäivätyö ei ole aina mahdollista (esim. vanhempi, joka toimii omaishoitajana vammaiselle lapselleen). Esityksessä tulisi tarkastella vaikutuksia myös vuoroasuvien lasten perheisiin sekä lasten tapaamisoikeuksien toteutumiseen, koska asumistuen leikkauksilla on vaikutuksia näihin.

Pääkaupunkiseudulla asuvien osalta iso ongelma asumistuen leikkausten myötä on, että pienpalkkaisten työntekijöiden on todennäköisesti jatkossa taloudellisesti vaikea asua pääkaupunkiseudulla. Erityisen vahvasti leikkaus kohdistuu helsinkiläisiin työssäkäyviin pienituloisiin, kun Helsinki siirretään muun pääkaupunkiseudun kanssa samaan kuntaryhmään asumistuessa. Asumistuen turvin pienipalkkaiset työntekijät ovat kyenneet käymään töissä pääkaupunkiseudulla ja asumaan suhteellisen lähellä pääkaupunkiseutua. Monet pienipalkkaiset työntekijät joutuvat muuttamaan pois pääkaupunkiseudulta, jolloin työn ja perheen yhteensovittaminen heikkenee näiden perheiden osalta. Perheen kuormittuneisuus kasvaa ja yhteinen aika vähenee pitkien työmatkojen seurauksena.

Helsingissä 14.11.2023

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Esa Iivonen
johtava asiantuntija

Kirsi Pollari
erityisasiantuntija