LAPS/23/2023, 11.4.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta perjantai 12.04.2024 klo 09.00 / HE 13/2024 vp / Lausuntopyyntö

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 esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.**

- YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan talouskriisien aikana taantumuksellisia 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.

- Sinänsä muutosehdotusten tarkoitus – kannustinloukkujen purkaminen, työllisyyden vahvistaminen – ovat kannatettavia. Muutokset kohdistuvat myös lapsiperheisiin, heikentäen heidän toimeentuloaan ja siten vaikuttaen negatiivisesti lasten elintasoon ja hyvinvointiin. Erityisen valitettavaa on, että muutokset kohdistuvat usein jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin.

- Lapsiperheet voivat joutua turvautumaan entistä useammin toimeentulotukeen ja yleiseen asumistukeen, jota on pidettävä arveluttavana ja lyhytnäköisenä säästöpolitiikkana. Se on myös ristiriidassa hallitusohjelman kanssa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiperheköyhyys lisääntyy

Hallituksen esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyvinä kannustimia. Tavoite lapsiperheiden huoltajien työllistymisestä on lasten elintason ja hyvinvoinnin kannalta kannatettava. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 96), lapsiperheköyhyyttä voidaan vähentää vanhempien työllisyyttä tukemalla.

Hallituksen esitys sisältää erilaisia vaikutusarviointeja, joissa on pyritty esittämään myös yhteisvaikutuksia ja otettu huomioon aiemmin jo syksyllä 2023 toteutettuja muutoksia. Tämä on myönteistä. Hallituksen esityksessä todetaan, että nyt ehdotettavat muutokset kohdistuisivat hieman harvemmin tai jossain määrin vähäisempinä lapsiperheisiin, joka sekin on myönteistä.

Edellä todettu ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että muutokset asettavat ainakin osan lapsiperheistä entistä heikompaan taloudelliseen asemaan. Hallituksen esityksestä (s. 93) käy ilmi, että esimerkiksi ansiopäivärahan porrastus vaikuttaa arviolta noin 20 000 lapsiperheeseen, joissa työttömyysetuus pienenisi 20 tai 25 prosenttia suhteessa nykytilaan. Porrastus kohdentuisi hieman harvemmin lapsiperheisiin kuin muihin ansiopäivärahan saajiin, mutta sen vaikutus on suuri niiden lapsiperheiden toimeentuloon, joihin porrastus kohdentuu. Suhteessa koko kohderyhmään lapsiperheiden osuus on noin 27 prosenttia (s. 155). Vaikka muutokset kohdentuisivatkin vähäisemmin lapsiperheisiin, jo pienetkin negatiiviset muutokset jo valmiiksi työttömyysturvan varassa elävien perheiden pieniin tuloihin voivat romahduttaa lapsiperheen arjen.

Lapsiasiavaltuutettu antoi syksyn 2023 aikana lukuisia lausuntoja ministeriöille ja eduskunnan valiokunnille hallituksen esityksistä sosiaaliturvan ja muiden etuuksien muutoksiksi sekä valtion talousarvioesityksestä (HE 41/2023 vp) ja julkisen talouden suunnitelmasta 2024-2027 annetusta valtioneuvoston selonteosta (VNS 1/2023 vp).[1] Esitysten yhteisenä tavoitteena, mukaan lukien nyt käsillä oleva esitys, on ollut tasapainottaa valtiontaloutta alentamalla sosiaaliturvan ja muiden etuuksien tasoa ja parantamalla työllisyyttä. Tavoite itsessään on ymmärrettävä, mutta valitettavasti keinot tavoitteisiin pääsemiseksi näyttävät kohdistuvan varsin mittavassa määrin jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja lapsiperheisiin.

Heikentyneellä taloudellisella asemalla on usein negatiivisia vaikutuksia lasten elintasoon ja hyvinvointiin. Erityisen valitettavaa on, että muutokset kohdistuvat usein jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin. Jo ennen tällä hallituskaudella tehtyjä muutoksia noin 10 prosenttia suomalaislapsista elää suhteellisessa köyhyydessä. Lapsiperheköyhyyden on arvioitu lisääntyvän tulevina kuukausina. SOSTEn laskelmien mukaan vuonna 2024 pienituloisia perheissä asuu 144 000 lasta. Lisäystä edelliseen vuoteen on 12 700 lasta.[2]Lapsiköyhyyden vähentäminen on vuodesta 2019 asti ollut kansallisen lapsistrategian keskeinen tavoite, sillä lapsiköyhyyden kielteiset seuraukset lapsen hyvinvoinnille ja kehitykselle on todistettu lukuisissa tutkimuksissa. Lapsiperheköyhyyden tiedetään vaikuttavan lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, köyhyysriskissä ovat erityisesti pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Hallituksen esityksen mukaan (s. 71, viitaten syksyllä 2023 sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä valmisteltuun Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarvioinnin yhteenveto -muistioon[3]) väestöryhmittäisessä yhteisvaikutusten tarkastelussa suurimmat tulonmenetykset kohdentuvat työikäisten yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajiin.

Suomalaisessa kohorttitutkimuksessa voitiin aukottomasti osoittaa, että lapsiperheen käytettävissä olevien tulojen vähentyminen muodostaa merkittävän riskin lapsen mielenterveydelle lisäämällä aikuisten kokemaa stressiä ja aiheuttamalla negatiivisia muutoksia vanhempien mielenterveyteen, vanhempien väliseen suhteeseen ja vanhemmuuteen. Vaikutukset olivat pitkäaikaisia ja ylisukupolvisia.[4]

Niin ikään vuonna 1987 ja 1997 Suomessa syntyneiden lasten kohorttitutkimukset ovat osoittaneet köyhyyden ylisukupolvisuuden ja lukuisat yhteydet erilaisiin pahoinvointitekijöihin, kuten lastensuojelun tarpeeseen ja nuorisorikollisuuteen.[5] Vastaavia tuloksia on havaittu lukuisissa kansainvälisissä tutkimuksissa, myös Pohjoismaissa. Esimerkiksi Tanskassa pyrittiin lisäämään työnteon kannustimia leikkaamalla rajusti maahanmuuttajataustaisten perheiden sosiaaliturvaa vuonna 2002. Arvostettujen taloustieteilijöiden tutkimus osoittaa uudistuksen kielteiset vaikutukset erityisesti lapsiin: lasten osallistumisaste niin varhaiskasvatuksessa kuin esikoulussa laski, lasten suoriutuminen kielikokeissa heikkeni ja teini-ikäisten rikollisuus lisääntyi.[6]

Negatiivisten vaikutusten kompensointi viimesijaisilla tukimuodoilla on lyhytnäköistä

Hallituksen esityksessä todetaan, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla viimesijainen toimeentulotuki ja asumistuki osaltaan kompensoivat työttömyysetuuteen syntyvien muutosten vaikutuksia (s. 153). Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että nyt ehdotettavat muutokset voivat johtaa siihen, että lapsiperhe ohjautuu entistä useammin toimeentulotuen piiriin. Myös toimeentulotukeen ja asumistukeen on tehty jo heikennyksiä, jotka kohdistuvat lapsiperheisiin 1.4.2024 alkaen. Vaikka köyhissä lapsiperheissä on tyypillistä, että ainakin toinen huoltajista käy töissä, niissä joudutaan työssäkäynnistä huolimatta turvautumaan usein asumistukeen ja toimeentulotukeen. Köyhyys lapsiperheissä on siis jossain määrin erilaista kuin muissa kotitalouksissa, joissa köyhyys yleensä selittyy työttömyydellä tai työelämän ulkopuolella olemisella.[7]

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan on kyseenalaista tehdä muutoksia, jotka johtavat siihen, että toimeentulotukeen ja yleiseen asumistukeen joudutaan turvautumaan entistä useammin. KELAn mukaan työttömyystukien ja yleisen asumistuen muutokset koskeva puolta miljoonaa suomalaista.[8] Kelan arvion mukaan perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvaa 25 000:lla indeksijäädytysten sekä työttömyysturvan ja yleisen asumistuen leikkausten vuoksi.[9]

Muistutamme, että hallitusohjelmankin tavoitteena on vähentää tukeutumista sosiaaliturvaan. Ristiriita näyttää ilmeiseltä. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja yleensä lyhytaikaiseksi tukimuodoksi, joten vaikuttaa arveluttavalta ja varsin lyhytnäköiseltä tehdä säästöpäätöksiä, jotka pakottavat lapsiperheitä toimeentulotuen piiriin tai pysymään sen piirissä. Toimeentulotuen saanti edellyttää varattomuutta ja tuntuvia toimeentulovaikeuksia. Sen piirissä olevat lapsiperheet ovat hyvin haavoittuvassa asemassa ja toimeentulotuen tarve usein pitkittyy.

Muutokset ja uudistukset etenevät nurinkurisessa järjestyksessä. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vasta tammikuussa 2024 työryhmän valmistelemaan toimeentulotukilain kokonaisuudistusta pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Syksyllä 2025 eduskuntaan vietäväksi tarkoitetun uudistuksen tavoitteena on vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana rahaetuutena.[10]

Lapsen edun huomioon ottaminen ja YK:n lapsen oikeuksien komitean suositukset

Hallituksen esityksen kohdassa 4.2.2.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin on tunnistettu lapsen edun ensisijaisuutta koskeva YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1. artikla sekä artiklat 26 ja 27, jotka koskevat lapsen oikeutta sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon. Lisäksi kohdassa on viitattu YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommenttiin nro 14 lapsen edusta[11] ja sen kohtaan 39, jossa todetaan, että artiklan 3.1 soveltamisessa on noudatettava tiettyä joustavuutta. Kohdassa todetaan muun muassa, että ”[m]ahdolliset ristiriidat yksittäisen lapsen edun ja lapsiryhmän tai lasten yleisen edun välillä on ratkaistava tapauskohtaisesti, jolloin kaikkien osapuolten edut on tasapainotettava huolellisesti ja pyrittävä löytämään sopiva sovitteluratkaisu. Samoin on meneteltävä, jos muiden henkilöiden oikeudet ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa”. Esiin on siis nostettu tässä yhteydessä oleelliset lapsen oikeuksien yleissopimuksen artiklat sekä yksi tärkeä huomio lapsen edun ensisijaisuuden soveltamisesta.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan (yleiskommentti nro 14, kohta 6) LOS 3.1 artikla edellyttää myös, että ”[a]ina kun tehdään tiettyyn lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia (myönteisiä tai kielteisiä) vaikutuksia kyseiseen lapseen tai kyseisiin lapsiin. Lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttävät menettelytakeita. Lisäksi päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että kyseinen oikeus on otettu nimenomaisesti huomioon. Sopimusvaltioiden on näin ollen selostettava, kuinka oikeutta on kunnioitettu päätöksessä, eli kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perustein sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin riippumatta siitä, onko kyse laajoista politiikkakysymyksistä vai yksittäistapauksista.” Päätöksillä tarkoitetaan myös lainsäädäntöratkaisuja.

Lapsen oikeuksien yleissopimus (4 artikla) ottaa huomioon valtion käytettävissä olevat resurssit, mutta asettaa lapsen edun kuitenkin etusijalle myös silloin, kun tehdään talouden sopeuttamistoimia ja säästöpäätöksiä. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin. Sopimusvaltioiden ei myöskään pitäisi sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä. Taloudellisista olosuhteistaan riippumatta valtioiden edellytetään ryhtyvän kaikkiin mahdollisiin toimiin toteuttaakseen

lapsen oikeudet ja kiinnittävän tässä erityishuomiota kaikkein epäedullisimmassa asemassa oleviin lapsiin[12].

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa nähdäksemme valittuja muutosehdotuksia puolustetaan sillä, että ne ovat välttämättömiä julkisen talouden tasapainottamiseksi ja ne kohdistuvat ainakin osin vähemmässä määrin lapsiperheisiin kuin muihin kohderyhmiin. Toisaalta tavoitteena on myös lapsiperheiden vanhempien työllistymisen edistäminen. Nämä ovat sinänsä ymmärrettäviä tavoitteita. Lapsiasiavaltuutettu pitää kuitenkin valitettavana, että hallituksen esityksestä ei käy ilmi, että valmistelussa olisi edes harkittu vaihtoehtoisia ratkaisuja, joilla vaikutukset erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin olisivat vältetty kokonaan tai edes osin. Siten myöskin punninta lapsen edun ja yleisen edun – valtiontalouden tasapainottaminen, työllisyyden lisääminen – jää tosiasiallisesti tekemättä. Punninnan välttämättömyyttä on korostanut myös YK:n lapsen oikeuksien komitea. Sen mukaan talouskriisien aikana **taantumuksellisia 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**.[13]

Yksittäisenä huomiona lapsiasiavaltuutettu toteaa vielä hallituksen esityksen maininnan (s. 96), jonka mukaan lapsilisiä on korotettu määrällä, joka vastaa 1.4. alkaen poistuvan työttömyysturvan lapsikorotuksen nettosäästöä. Näiden vertaaminen antaa virheellisen kuvan, että lapsilisän korotukset poistaisivat lapsikorotuksen poistamisen vaikutuksen. Lapsilisän korotukset kohdentuvat yleisesti lapsiperheille ja lapsikorotusten poistaminen pienentää vain niiden lapsiperheiden toimeentuloa, jotka ovat työttömyysturvan piirissä.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lopuksi, että YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin**.[14] Päätelmissä kehotetaan useassa muussakin kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa.

Muistutamme myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean 15.2.2023 julkistetusta ratkaisusta, jossa komitea totesi Suomen sosiaaliturvan tason olevan liian alhainen. Ratkaisussa tarkasteltiin muun muassa vähimmäissairauspäivärahan, -vanhempainrahan, -kuntoutusrahan, työttömyysturvan peruspäivärahan, takuueläkkeen, työmarkkina-

tuen ja toimeentulotuen tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon. Komitea totesi vähimmäisetuudet liian mataliksi kattamaan tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla.[15] Tässä kohdin on korostettava lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaista lapsen oikeutta ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon (27 artikla) ja sosiaaliturvaan (26 artikla). Mainitut tukimuodot vaikuttavat suoraan lasten ja lapsiperheiden elintasoon ja sosiaaliturvaan.

Jyväskylässä 11.4.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

---

[1] Lapsiasiavaltuutetun lausunnot ovat luettavissa www.lapsiasia.fi/lausunnot

[2] Ks. https://www.soste.fi/uutiset/sosten-laskelmat-nain-sosiaaliturvan-kumuloituvat-leikkaukset-vaikuttavat-kateen-jaaviin-tuloihin-koyhyys-lisaantyy/

[3] Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023.

[4] Solantaus, T.; Leinonen, J. & Punamäki, Raija-Leena (2014). Children's Mental Health in Times of Economic Recession: Replication and Extension of the Family Economic Stress Model in Finland. Developmental Psychology 40(3):412-29. DOI:10.1037/0012-1649.40.3.412

[5] Ristikari, T. ym. (2016) Suomi nuorten kasvuympäristönä. 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista. Nuorisotutkimusseura & Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/suomi_nuorten_kasvuympariston a.pdf

Ristikari, T. ym. (2018) Suomi lasten kasvuympäristönä : Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-152-2

[6] Højsgaard Andersen, L.; Dustmann, C. & Landersø, R. (2019) Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families. CReAM.
https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_05_19.pdf

[7] Karvonen, S. & Salmi, M. (toim.) (2016) Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. THL. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-742-8

[8] ks. https://www.kela.fi/muutokset/6139140/yleisen-asumistuen-ja-tyottomyystukien-leikkaukset-koskevat-noin-500-000ta-kelan-asiakasta-muutokset-tulevat-voimaan-14

[9] ks. https://www.kela.fi/documents/d/guest/mika-muuttuu-kelan-etuuksissa-2024 24.1.2024, s. 49.

[10] Ks. https://valtioneuvosto.fi/-//1271139/toimeentulotuen-kokonaisuudistuksen-valmistelu-kaynnistyy Samaan aikaan hallituskauden aikana on tarkoitus käynnissä sosiaaliturvan kokonaisuudistus (https://stm.fi/sosiaaliturvauudistus).

[11] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. CRC/C/GC/14. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit

[12] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet. CRC/GC/2003/5, kohta 8. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit

[13] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19 julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). CRC/C/GC/19, kohta 31. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit

[14] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

[15] https://valtioneuvosto.fi/-//1271139/sosiaalisten-oikeuksien-komitealta-ratkaisu-suomen-sosiaaliturvan-tasosta