

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: STM/2570/2016, hankenumero 3.49.

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lapsilisän rahamääriä koskevaa lapsilisälain 7 §:ää.

Valtiontalouden kehyspäätöksessä 2017-2020 ehdotetaan muun muassa lapsilisiin tehtäväksi 0,85 prosentin tasasuuruinen vähennys. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tämä toteutettaisiin siten, että lapsilisien tasoja alennetaan 0,91 prosentilla lukuun ottamatta lapsilisän yksinhuoltajakorotusta, joka jätetään lapsilisän tason alentamisen ulkopuolelle.

Muutoksen tavoitteena on toteuttaa kehyspäätöksessä päätetty 11,7 miljoonan suuruinen säästö valtion menoihin.

Lapsiasiavaltuutetun arvio hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksista

Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että käsiteltävänä olevalla esitysluonnoksella jatketaan lapsiperheiden aseman heikentämistä. Esitysluonnoksen mukainen ehdotus lapsilisien määrän alentamisesta on toki euromääräisesti pieni eikä se kohdistu täysimääräisesti yksinhuoltajaperheisiin. Perhekohtaisesti vaikutus jää siten marginaaliseksi eikä juuri vaikuta esimerkiksi lapsiperheiden välisiin tuloeroihin. Kyse on kuitenkin muutoksesta, joka yhdessä jo toteutettujen muutosten (mm. vuoden 2016 alusta toteutettu lapsilisien indeksisidonnaisuuden poistaminen) sekä vielä vahvistamattomien heikennysuunnitelmien (mm. varhaiskasvatusmaksujen korotukset) kanssa vähentää lapsiperheiden käytettävissä olevia tuloja. Kokonaisuutena hallitusohjelmaan sisältyvien lapsiperheiden asemaan vaikuttavien muiden muutosten kanssa vaikutus voi olla merkittävä muun muassa lapsiköyhyyttä entisestään lisäävänä tekijänä.

Muutoksen vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pienituloisiin sekä monilapsisiin perheisiin. Näissä perheissä esiintyy köyhyyttä useammin kuin muissa lapsiperheissä. Tulonsiirtojen osuus köyhien lapsiperheiden käytettävissä olevista tuloista on noin kolminkertainen muihin lapsiperheisiin verrattuna.¹ Vaikka muutosehdotus ei kohdistukaan lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen, myös yksinhuoltajaperheissä lapsilisän määrää laskettaisiin yhtä paljon kuin muiden lapsiperheiden kohdalla. Muutoksen suhteellinen vaikutus toki



jäisi yksinhuoltajaperheissä pienemmäksi, mutta tämä ero on täysin marginaalinen sen ollessa välillä 0,2 - 0,31 prosenttia perheen lapsimäärästä riippuen.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti Suomen viimeisintä määräaikaisraporttia (2011) koskevissa päätelmissään huolensa siitä, että köyhien lasten ja lapsiperheiden, erityisesti alle 3-vuotiaisten lasten, määrä on yli kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden kuluessa ja että lapsilisät ja vanhempien etuudet ovat tosiasiallisesti vähentyneet määrällisesti. Komitea kehotti Suomea tehostamaan pyrkimyksiään tukea vähävaraisia perheitä, myös nuorten perheiden lapsia, yksinhuoltajia ja monilapsisia perheitä sekä takaamaan kaikille lapsille oikeuden riittävään elintasoon.² Lapsiköyhyys on todellisuutta Suomessa tänä päivänäkin ja sosiaalisen tuen heikennykset huonontavat tilannetta entisestään.³ Siten on hyvin todennäköistä, että edellä mainittu kehoitus tulee toistumaan seuraavan määräaikaisraportin (2017) yhteydessä komitean antamissa loppupäätelmissä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että hallituksen esitysluonnokseen sisältyy lapsivaikutusten arviointi, josta saa selkeän kuvan muutosehdotuksen sisällöstä ja vaikutuksista erilaisiin perhetyyppihin. Arvioinnissa on käsitelty myös muutosehdotuksen vaikutuksia toimeentulotuen tarpeeseen sekä muun muassa lapsiperheiden köyhyysriskin kasvamiseen. Kokonaisarviointia, johon sisältyisi myös hallituksen lukuisat muut lapsiperheiden taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavat muutokset, ei ole tehty. Tämä on toki ymmärrettävää yksittäisen muutosehdotuksen kohdalla. Laaja-alainen, kokonaisvaltainen arviointi eri muutosten yhteisvaikutuksista lapseen ja lapsiperheiden tilanteeseen olisi tullut toteuttaa osana hallitusohjelman laadintaa ennen kiristyspäätösten tekoa.

Lapsivaikutusten arvioinnin perusteella eri vaihtoehtoja arvioiden tulisi päätyä ratkaisuun, joka parhaiten toteuttaa lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta. Valitettavasti on todettava, että hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviointi ei tuo esiin yhtään seikkaa, joka olisi myönteinen lasten näkökulmasta. Päinvastoin, arvioinnin perusteella on nähtävissä, että muutos vaikuttaisi heikentävästi lapsiperheiden toimeentuloon jo lyhyelläkin tähtämellä ja pidemmällä aikavälillä mahdollisesti myös negatiivisesti lasten hyvinvointiin esimerkiksi syrjäytymisen muodossa (viittaus THL:n 1987 syntyneiden kohorttitutkimukseen⁴). Näin ollen on todettava, että muutosesitys ei täytä lapsen oikeuksien sopimuksessa sopimusvaltiolle asetettua velvoitetta etsiä ja päätyä ratkaisuihin, jotka toteuttavat parhaiten lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä näkemystä, että suositus saatettaisiin perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, jolloin valiokunta ottaisi huomioon kokonaisuutena ajankohtaisen lapsiperheiden asemaan kohdistuvien lakimuutosten vaikutukset.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.⁵

YK:n lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoveranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)

- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaa perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Muita hallituksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- sopimusvaltion velvollisuus tukea vanhempia heidän kasvatustehtävässään (19(2) artikla)
- lapsen oikeus nauttia sosiaaliturvasta (26 artikla)
- lapsen oikeus hänen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon (27 artikla)

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin. Perustuslaki takaa lapselle oikeuden tasa-arvoiseen kohteluun yksilönä ja oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (6 § 2 mom). Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19 § 3 mom).

Jyväskylässä 19.8.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Minna Salmi, Johanna Lammi-Taskula ja Hannele Sauli: Lapsiperheiden toimeentulo. Teoksessa Johanna Lammi-Taskula ja Sakari Karvonen (toim.): Lapsiperheiden hyvinvointi 2014, THL 2014.

² CRC/C/FIN/CO/4*, 7.9.2011, kohdat 49-50.

³ Salmi, Minna, Lammi-Taskula Johanna, Sauli Hannele: Lapsiperheiden toimeentulo. Teoksessa Johanna Lammi-Taskula ja Sakari Karvonen (toim.): Lapsiperheiden hyvinvointi 2014, THL 2014.

⁴ Paananen, Reija, Ristikari, Tiina, Merikukka, Marko, Rämö, Antti, Gissler, Mika: Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa, THL 2012.

⁵ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf