

LAPS/139/2024, 13.11.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lain muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta perjantai 15.11.2024 klo 09.00 / HE 126/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

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.
- Hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointi sisältää arviot muutosten piirissä olevien perheiden määrästä ja muutosten keskimääräiset euromäärät, mutta siinä ei ole arvioitu ehdotettujen muutosten vaikutuksia lasten ja perheiden elämään muilta osin, mitä on pidettävä selkeänä puutteena.
- Yleiseen asumistukeen ja muuhun sosiaaliturvaan tehtävien muutosten kattava kokonaisarviointi, mukaan lukien erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen punninta, olisi tullut tehdä ennen ensimmäisenkään muutoksen eteenpäin viemistä.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kaikkien yleiseen asumistukeen tehtävien muutosten sekä muiden sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten seuranta ja arviointia tulee jatkossa tehdä kokonaisuutena.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin**.¹ Suosituksissa kehoitetaan lisäksi useassa kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa. Lapsiperheköyhyydellä on tutkitusti haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän. Hallitusohjelman mukaiset sosiaaliturvan muutokset näyttävät johtavan nyt päinvastaiseen suuntaan kuin mitä lapsen oikeuksien komitea suosittelee.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä (kohta 11 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys) ei YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksia ole edes mainittu, vaikka siinä todetaankin esityksen olevan merkityksellinen lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta.

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan ja vuoden 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmaan. Esitys on osa siihen kirjattuja yleistä asumistukea koskevia valtiontaloutta tasapainottavia toimia. Yleistä asumistukea koskevaan lakiin (938/2014, asumistukilaki) tehtiin hallitusohjelmaan perustuvia muutoksia joulukuussa 2023 siten, että osa niistä tuli voimaan 1.4.2024 alkaen ja osa tulee voimaan vuoden 2025 alussa. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä on tarkoitus edelleen tiukentaa yleisen asumistuen myöntämisen ehtoja. Tuen määräytymisperusteisiin palautettaisiin varallisuusharkinta ja asumistuessa huomioon otettavia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntaryhmitystä tarkistettaisiin. Lisäksi yrittäjän tuloja koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Esitys sisältää myös muutosehdotuksia eläkkeensaajan asumistukea koskevaan lakiin, joihin lapsiasiavaltuutettu ei ota kantaa.

Sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten vaikutusten arviointi on puutteellista

Lapsiasiavaltuutettu antoi lausuntonsa aiemmista yleiseen asumistukeen kohdistuvista muutoksista sosiaali- ja terveysministeriölle syyskuussa 2023² ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle marraskuussa 2023³. Lausimme myös nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä sen valmisteluvaiheessa elokuussa 2024⁴. Lausunnoissa totesimme,



että yleiseen asumistukeen kohdistuvat leikkaukset ovat kyseenalaisia, koska niiden seurauksena moni lapsiperhe joutuu todennäköisesti turvautumaan jatkossa viimesijaiseksi ja lyhytaikaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen. Viittaamme aiempiin lausuntoihin (ks. lähdeviitteet lausunnon lopussa) soveltuvien osin, eikä tässä lausunnossa toisteta kommentteja esimerkiksi yleisen asumistuen heikennysten vaikutuksista vanhempien työllistymiseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin valitettavana, että yleiseen asumistukeen ja muuhun sosiaaliturvaan kohdistuvat tiukennukset tehdään useassa eri vaiheessa ilman, että niistä on tehty kattavaa kokonaisarviointia ennen sääntelyvaihtoehtoja koskevaa päätöksentekoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi syyskuun 2024 lopussa kaksi vaikutusarviointia: Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan⁵ ja Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen⁶. Jälkimmäisessä arvioinnissa todetaan muun muassa, että sosiaaliturvaetuksien leikkaukset yhdessä palveluihin kohdistuvien heikennysten sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotusten kanssa heikentävät erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja heistä huolta pitävien aikuisten asemaa. Esitykset myös lisäävät lapsiperheköyhyyttä ja toimeentuloturvamuutokset johtuvat suuret suhteelliset tulomenetykset painottuvat yksinhuoltajatalouksiin. Edelleen arvioinneissa todettiin, että toimeentulo-ongelmat periytyvät ja lisäävät ongelmien kasaantumisen todennäköisyyttä, joka kasvattaa lasten ja nuorten syrjäytymisen riskiä.

Lapsiasiavaltuutettu esittää vakavan huolensa siitä, miten tehtyjä vaikutusten arviointeja hyödynnetään lainvalmistelua koskevassa päätöksenteossa. Tässä(kin) hallituksen esityksessä (kohta 5) todetaan selväsanaisesti, että ”ehdotukset perustuvat hallitusohjelmaan eikä varsinaisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ole arvioitu”. Kattavimmallakaan vaikutusten arvioinnilla ei ole käytännössä merkitystä, jos sen perusteella ei valita parasta mahdollista toteutusvaihtoehtoa. Sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten osalta tämä tarkoittaa, että olisi tullut hakea ratkaisuja, joilla vaikutukset lapsiperheisiin ja erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin olisi vältetty kokonaan tai edes osin.

Kun vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja ei ole arvioitu, punninta lapsen edun ja yleisen edun, eli valtiontalouden tasapainottamisen ja työllisyyden lisäämisen välillä, on jäänyt tosiasiallisesti tekemättä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut tällaisen punninnan välttämättömyyttä. 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.⁷

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että lapsen edun ensisijaisuuden huomioonottaminen siten, kuin se Suomessa lainsäätövoimassa olevassa lapsen oikeuksien yleissopimuksessa on määritelty, edellyttää, että lapsen/lapsiryhmän/kaikkien lasten tilannetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etu on käsite, joka voidaan määritellä yksittäisen lapsen, lapsiryhmän tai kaikkien lasten kohdalla. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltiot ovat velvollisia sisällyttämään lapsen edun ensisijaisuutta koskevan periaatteen kaikkiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihinsä ja päätöksentekoon, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti lapsiin.⁸

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta todetaan, 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 politiikkakäytäntöistä vai yksittäistapauksista."⁹

On selvää, edellä todetusti ja mainittujen vaikutusarviointienkin johtopäätösten valossa, että yleiseen asumistukeen ja muuhun sosiaaliturvaan tehtävien muutosten

kattava kokonaisarviointi, mukaan lukien erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen punninta, olisi tullut tehdä ennen ensimmäisenkään muutoksen eteenpäin viemistä.

Sosiaaliturvamuutosten vaikutuksia tulee seurata aktiivisesti

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi aiempia muutoksia koskevassa mietinnössään (StVM 14/2023 vp - HE 74/2023 vp)¹⁰, että ”ehdotetuilla muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia asumistuen tasoon ja asumistuen piirissä olevien henkilöiden määrään. Ehdotetut muutokset kohdistuvat pienituloisiin kotitalouksiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa perustuslakivaliokunnan tavoin muutosten seurannan tärkeyttä”. Jo voimaantulleiden muutosten seurantatietoja ei vielä ole ymmärrettävästi saatavilla, koska ne ovat olleet voimassa vasta muutaman kuukauden ja osa tulee voimaan myöhemmin. Siten ei ole realistista odottaa, että edellisistä vaiheista saataisiin riittävästi kokemuksia ennen seuraavien vaiheiden edistymistä.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kaikkien yleiseen asumistukeen tehtävien muutosten sekä muiden sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten arviointia ja seurantaa tulee jatkossa tehdä kokonaisuutena. Jos arviointi- ja seurantatiedot osoittavat, että muutokset johtavat lapsiperheet entistä vaikeampaan taloudelliseen tilanteeseen eivätkä paranna vanhempien työllisyyttä toivotulla tavalla, on pikaisesti harkittava vaihtoehtoisia tapoja parantaa valtiontalouden tilaa.

Kommentit ehdotetuista muutoksista

Hallituksen esityksen mukaan (esim. s. 28) siinä ehdotettavat muutokset kohdistuvat ruokakuntiin, joilla on varallisuutta ja siksi vältetään niiden kohdistuminen varattomiin ruokakuntiin. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa ensinnäkin, että muutoksen ehdotetaan varallisuusharkinnan käyttöönottoa, joten toteamus siitä, että sillä vältetään muutosten kohdistumien varattomiin ruokakuntiin, on jossain määrin absurdi perustelu. Lisäksi huolimatta siitä, että muutokset kohdistuvat ruokakuntiin, joilla on varallisuutta, ne kohdentuvat myös lapsiperheisiin.

Yleistä asumistukea saavat perheet ovat yleensä jo lähtökohtaisesti taloudellisesti heikossa asemassa. Vaikka perheelle olisi jonkinlaista varallisuutta, se voi olla hankalasti tai käytännössä ei lainkaan realisoitavissa. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa myös, että jo tehdyt asumistuen muutokset johtavat siihen, omistusasuntoon ei voi jatkossa saada asumistukea (1.1.2025 alkaen). Tämä pakottaa osan perheistä muuttamaan vuokra-



asuntoon. Asuntomarkkinoiden tilanne on monessa kunnassa hyvin heikko, minkä takia omistusasunnon myynti ja jopa jälleenvuokraaminen voi olla käytännössä mahdotonta. Tällaisessa tilanteessa oleville lapsiperheille varallisuusharkinnan palauttaminen on kohtuutonta.

Kun varallisuusharkinta poistettiin vuonna 2015 asumistukilakia uudistettaessa, todettiin (HE 52/2014 vp, s. 12), että "[o]maisuuuden huomioon ottaminen on tarpeettomasti mutkistanut tuen hakemis- ja myöntämismenettelyä, koska asumistuensaajilla on ollut vain harvoin tuloksi luettavaa omaisuutta". Hallituksen esityksessä arvioidaan (s. 20), että nyt ehdotettava varallisuusharkinta vähentävän valtion asumistukimenoja arviolta 8 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2026 alkaen. Muutokset tulevat voimaan tarkistusten yhteydessä, jolloin vuonna 2025 säästöä toteutuu noin puolet. Kun otetaan huomioon opiskelijoiden siirtyminen pois yleisen asumistuen piiristä 31.7.2025, vuoden 2025 säästökseen arvioidaan 4,7, miljoonaa euroa.

Esityksessä ei ole laskelmaa kustannuksista, jotka kertyvät muun muassa tarvittavista muutoksista Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin, lomakkeisiin sekä asiakaskirjeisiin ja päätösteksteihin, eikä muutosten toimeenpano edellyttämästä henkilöstön kouluttamisesta, etuudenhakijoille suunnatun neuvonnan ja informaation uudistamisesta ja muutosten voimaantulon vaiheessa varautumisesta neuvontatilanteiden määrän kasvuun. Nämä vaikutukset kuitenkin todetaan esityksen kohdassa 4.2.2.

Lisäksi kohdassa 4.2.3 todetaan, että ehdotetut muutokset lisännevät jossain määrin yleistä asumistukea koskeviin päätöksiin kohdistuvia valituksia ja siten sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden asiamääriä, mutta näiden kustannuksia ei myöskään ole esityksessä esitetty. Näin ollen on vaikeaa arvioida, millainen nettohyöty varallisuusharkinnasta lopulta olisi tulossa. Kun lisäksi otetaan huomioon edellä mainitut perustelut, jonka vuoksi varallisuusharkinnasta aikanaan luovuttiin, herää kysymys, onko muutoksella saatavissa tosiasiallisesti kovinkaan suurta nettohyötyä.

Varallisuusharkinnassa huomioon otettaviin tuloihin (12 §) lisätään ehdotetussa 13 §:ssä luetellusta yhteenlasketusta omaisuudesta 20 prosenttia jaettuna kahdellatoista siltä osin, kun se ylittää yhden aikuisen perheessä 10 000 euroa ja kahden (tai useamman) aikuisen perheessä 20 000 euroa. Myönteistä on, että omaisuutta laskettaessa ei lapsen omaisuutta huomioida, kuten ei myöskään lapsen tuloja. Osuus, joka omaisuudesta otetaan huomioon, vaikuttaa varsin maltilliselta, vaikkakaan hallituksen esityksessä esitetyt

varallisuusharkinnan arviot eivät ole kovin vakuuttavia. Esityksessäkin se todetaan (s. 14) selkeästi: ”Varallisuuden arviointimenetelmään liittyy huomattavaa epävarmuutta johtuen tuotto- ja korko-oletuksista sekä siitä, että kaikkia mahdollisia varallisuusmuotoja ei ole pystytty otettua huomioon”.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 15) yleisen asumistuen varallisuusharkinnan takia arviolta noin 3 700 kotitaloudella tuki pienenee, joista vajaalla 2 200 kotitaloudella tuki lakkaa kokonaan. Keskimääräinen muutos kuukaudessa (taulukko 3, s. 16) lapsiperheillä on -252 euroa/kotitalous (-2 %). Yksinhuoltajaperheillä muutos on -266 euroa (-75 %) ja kahden huoltajan perheillä -234 euroa (-68 %). Kuntaryhmämuutokset (taulukko 8, s. 19) vaikuttavat noin 2900 lapsiperheeseen ja keskimääräinen muutos yksinhuoltajaperheillä on -34 euroa ja kahden huoltajan perheillä -17 euroa. Osaa perheistä voi lisäksi kohdistua myös varallisuusharkinta, mutta yhteisvaikutuksesta lapsiperheisiin ei esityksessä näyttäisi olevan laskelmia.

Huomautamme vielä kerran lapsivaikutusten arvioinnista. Hallituksen esitys (kohdassa 4.2.1.1, lapsivaikutusten arviointi) sisältää vain edellä mainitut laskelmat siitä, kuinka montaa perhettä muutos koskee ja miten suuri euromääräinen muutos olisi.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan vaikutusten arviointia olisi ollut perusteltua täydentää siten, että euromääräisten vaikutusten lisäksi esityksestä kävisi ilmi myös muut, sekä suorat että välilliset vaikutukset lasten ja perheiden elämään. Lapsiasiavaltuutettu ehdotti valmisteluvaiheessa annetussa lausunnossaan, että arviointia olisi laajennettu, mutta tähän ei valmistelussa ryhdytty.

Vaikutusarvioinnissa ei ole arvioitu esimerkiksi sitä, johtaako varallisuusharkinta siihen, että perheet joutuvat muuttamaan, jolloin myös lasten varhaiskasvatuspaikka, koulu sekä harrastus- ja kaveripiiri voivat vaihtua. Joutuvatko, ja missä määrin, perheet realisoimaan omaisuuttaan tai kuinka mahdollista realisointi tosiasiallisesti on? Eri omaisuustyyppien realisointimahdollisuudet ovat hyvin erilaisia ja mahdollisuudet vaihtelevat myös alueellisesti.

Esimerkiksi nykytilanteessa asuinkiinteistön ja asunto-osakkeen myynti voi olla erittäin hidasta tai siitä saatava hinta niin alhainen, että myynti ei ole järkevästi perusteltavissa. Asunnosta saatava mahdollinen vuokratuotto otetaan jo huomioon asumistukea myönnettäessä. Varallisuusharkinnan käyttöönotto voi myös vaikuttaa motivaatioon pyrkiä vähitellen säästään pois sosiaaliturkiriippuvuudesta. Kuntaryhmämuutosten seurauksia



perheen elämään ja toimeentuloon tai esimerkiksi tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen ei myöskään ole arvioitu.

Jyväskylässä 13.11.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ 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

² Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. LAPS/57/2023, 18.9.2023, verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stm_asumistukilain-muuttaminen

³ Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. LAPS/57/2023, 15.11.2023. Verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stv_he742023vp

⁴ Lapsiasia-valtuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annettujen lakien muuttamisesta. LAPS/81/2024, 6.8.2024. https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stm_asumistuen-varallisuusharkinta

⁵ Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024. Verkossa <https://vm.fi/documents/1271139/198978037/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf/8faeab99-e198-0ec0-0382-88bf718bcbcd/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf?t=1727089437080>

⁶ Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö 2024. Verkossa https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/198978037/FINAL_Yhteisvaikutukset+eri+ihmisryhmien+perus-+ja+ihmisoikeuksien+toteutumiseen.pdf/b7cb50b9-37ce-9dac-a097-64a88be42075/FINAL_Yhteisvaikutukset+eri+ihmisryhmien+perus-+ja+ihmisoikeuksien+toteutumiseen.pdf?t=1727092559052

⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19 (2016) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). CRC/C/GC/19, kohta 31. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit

⁸ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta)*. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit

⁹ Ibid.

¹⁰ Valiokunnan mietintö StVM 14/2023 vp - HE 74/2023 vp, verkossa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/StVM_14+2023.aspx