

LAPS/82/2022, 22.5.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle sosiaaliturvakomitean välimietinnöstä

Viite: VN/1646/2020

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 sosiaaliturvakomitean välimietintöä yleissopimuksen näkökulmasta.

Välimietinnön keskeinen sisältö

Sosiaaliturvakomitean ensimmäisen kauden työn kokoavan välimietinnön ensimmäiset luvut kuvaavat uudistuksen tavoitteita, etenemistä ja sosiaaliturvajärjestelmän tunnistettuja ongelmakokonaisuuksia, sosiaaliturvajärjestelmän rakennetta sekä uudistuksen oikeudellisia ja taloudellisia reunaehtoja. Luvussa 4 luodaan katsaus sosiaaliturvan vaihtoehtoihin järjestämistapoihin. Välimietinnön luvut 5 ja 6 sisältävät komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille sosiaaliturvan uudistamiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle.

Komitean ehdotukset koskevat mm. lasten ja perheiden sosiaaliturvaa, työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia, työttömyysturvaa, opiskelua ja osaamisen kehittämistä, asumisen tukia, toimeentulotukea, etuus- ja palvelupolkuja sekä sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaatiota. Lisäksi komitea esittää seuraavalle hallitukselle syyperusteisten perusturva-etuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Sosiaaliturvajärjestelmää kehitettäessä on tehtävä laaja-alainen ja perusteellinen lapsivaikutusten arviointi.
- Lapsiasiavaltuutettu korostaa lapsilisäjärjestelmän universaalia luonnetta ja kannattaa järjestelmän kehittämistä, kuitenkin pitäen mielessä myös sen tavoitteet, jotka lapsiasiavaltuutetun mielestä tulee kirkastaa.



- Lapsiperheköyhyyden ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä tulee kehittää monipuolisesti ja ottaen huomioon perheiden erilaiset tilanteet sekä pienituloisuuden johtavat syyt.
- Lasten hoidon ja ansiotyön yhteensovittamista tulee kehittää ottaen huomioon erilaiset perhetilanteet. Vaikka lasten hoidon järjestäminen osana perheen ja työn yhteensovittamista korostuukin pikkulapsiperheiden kohdalla, on sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä otettava huomioon myös isommat lapset ja erityisiä tarpeita omaavat lapset.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu antoi lausunnon sosiaaliturvakomitean lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmälle (LASPET) marraskuussa 2022. Lausunnossaan lapsiasiavaltuutettu nosti esiin näkemyksensä lapsien ja perheiden sosiaaliturvaan liittyvistä keskeisistä ongelmista ja kehittämiskohteista.¹ Lapsiasiavaltuutettu on osallistunut kuulemistilaisuuteen ”Lapset ja perheet sosiaaliturvauudistuksessa” 19.5.2022 ja vastannut lisäksi ko. aihetta koskevaan sosiaaliturvakomitean kyselyyn kesäkuussa 2022. Nyt käsillä oleva lausunto perustuu pitkälti jo aiemmin esitettyihin näkemyksiin, eikä niitä toisteta kokonaisuudessaan tässä lausunnossa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot koskevat erityisesti välimietinnön kohtaa 5.7. Lasten ja perheiden sosiaaliturva. Kuten jäljempänä monessa kohdassa toteamme, sosiaaliturvajärjestelmää on kuitenkin aina tarkasteltava kokonaisuutena.

Lasten ja perheiden sosiaaliturva

Yleistä

Välimietinnössä todetaan lapsen vanhempien elatusvastuu, joka perustuu lakiin lapsen elätkestä (704/1975) sekä lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 27 artiklan mukaan lapsella on oikeus riittävään elintasoon, josta ensisijaisessa vastuussa ovat lapsen vanhemmat tai muut lapsen huollosta vastaavat. Perustuslain (731/1999) 19.3 §:n mukaan valtion on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Taloudellisesta näkökulmasta tämä toteutuu muun muassa sosiaaliturvan avulla.

Lapsiperheköyhyys koskettaa myös Suomessa asuvia perheitä. Toimeentuloon liittyviä ongelmia on erityisesti niillä lapsiperheillä, joissa on vain yksi huoltaja, huoltajan/huoltajien koulutustaso on matala, huoltaja/huoltajat ovat työttömiä tai opiskelevat, perheessä on useita lapsia tai perhe on ulkomaalaistaustainen. Vaikka pienituloisten lasten määrä (lapsi asuu pienituloisessa perheessä) väheni vuonna 2020, kääntyi se taas kasvuun 2021 ollen 11,9 prosenttia alle 18-vuotiaista eli 121 800 lasta. Kokonaan perusturvan varassa elävien lasten määrä väheni vuonna 2021. Heitä oli tuolloin 5 prosenttia asuntoväestöstä eli 50 600 lasta.² Näissä luvuissa näkyy vasta osittain voimakkaan inflaation vaikutus, joka tulee todennäköisesti lisäämään lapsiperheiden köyhyyttä entisestään ja näin ollen myös tarvetta turvautua toistuvasti ja pitkäaikaisesti viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukseen. ITLA, THL, Turun yliopisto ja KELA arvioivat syyskuussa 2022, että inflaatio oli nostanut köyhyysastetta noin 2,5 prosenttia, eli noin 62 000 uutta kotitaloutta putosi köyhyyteen verrattuna tilanteeseen ennen Ukrainan sodan alkamista. Näistä 16 000 on lapsiperheitä, joissa elää noin 30 000 lasta.³

Etuusjärjestelmä on monimutkainen, jäykkä ja hidas, joten se ei nykyisellään vastaa lasten ja perheiden tarpeeseen optimaalisella tavalla. Lapsiasiavaltuutettu korostaa aiemmissa lausunnoissaan todetulla tavalla, että sosiaaliturvajärjestelmää kehitettäessä on tehtävä laaja-alainen ja perusteellinen lapsivaikutusten arviointi, joka kattaa koko järjestelmän.

Lapsivaikutusten arviointi linjausehdotusten pohdinnan yhteydessä on todettu välimietinnössä sivulla 102, mutta lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että vaikutusarviointia tulee tehdä läpi koko prosessin. Siten lapsivaikutusten arvioinnin tulisi ohjata myös jo kehittämisehdotusten laatimista ja valintaa. Välimietintö sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka koostuvat kukin listasta toimenpiteitä. Toimenpiteet ovat pääasiassa erilaisten selvitysten ja uudistamiseen tähtäävän työn käynnistämisiä, ilman, että mietinnössä vielä otetaan konkreettisesti ja syvällisemmin kantaa siihen, mitä toimenpiteiden yhteydessä tullaan tekemään. Välimietinnön nykytilan kuvaukset kyllä sisältävät myös tutkittuun tietoon perustuvia näkemyksiä siitä, mihin suuntaan järjestelmän kehittämisessä tulisi mennä, mutta tästä huolimatta on päädytty siihen, että ehdotukset on pääasiassa ilmaistu muodossa ”teetetään selvitys” tms. Arviointi, kuinka kannatettavia ehdotukset ovat tai miten ne toimivat osana koko sosiaaliturvajärjestelmää, on vaikeaa, jos vaikutusarviointia ja sen tuloksia ei ole käytettävissä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että välimietinnön ehdotusten arviointia hankaloittaa jossain määrin myös se, että sosiaaliturvakomitean työn rinnalla eri puolilla tehdään sa-



maan aikaan, mutta ilmeisesti ainakin osin erillään komitean työstä, samoista teemoista selvityksiä, arviointeja, ehdotuksia ja myös esimerkiksi sosiaaliturvaan kohdistuvia lakimuutoksia. Kokonaisuus on siten hyvin laaja ja moniulotteinen, joten sen hallinta ja ymmärtäminen on erittäin vaativaa.

Lapsilisäjärjestelmän kehittäminen (ehdotus 13)

Lapsiasiavaltuutettu on ottanut kantaa lapsilisäjärjestelmä muuttamiseen esimerkiksi lausunnossaan eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä, joka koski ylimääräisen lapsilisän maksamista joulukuussa 2022.⁴ Lapsiasiavaltuutettu korosti lapsilisän universaalia luonnetta: kaikille lapsiperheille annettavalla tuella on symbolinen merkitys. Universaalien lapsilisän avulla valtio osoittaa, että se pitää kaikkia lapsia ja heidän hyvinvointiaan tärkeänä. Samalla universaali lapsilisä ylläpitää hyvinvointivaltion legitimitettiin: kaikki kerryttävät mahdollisuuksiensa mukaan yhteiskunnan voimavaroja ja saavat siitä osansa. Sen vuoksi lapsilisää maksetaan myös hyvätuloisille ja varakkaille lapsiperheille. Lapsiasiavaltuutettu myös katsoi, että lapsilisä tulisi jatkossakin huomioida tulona toimeentulotukea laskettaessa. ”Jos tästä periaatteesta luovuttaisiin, se tarkoittaisi, että toimeentulotuen piiriin tulisi entistä suurempi määrä perheitä ja se pienentäisi työntöön taloudellisia kannusteita. Koska lapsilisää maksetaan pääasiallisesti naisille (94 prosenttia saajista) ja yksinhuoltajakorotuksen saajista 89 prosenttia on naisia, tämä kohdistuisi erityisesti naisiin. Se olisi selkeässä ristiriidassa niiden toimenpiteiden kanssa, joilla pienten lasten vanhempia ja erityisesti äitejä kannustetaan palaamaan työelämään pian vanhempainvapaiden jälkeen”.⁵

Välimietinnössä ehdotetaan perustettavaksi työryhmä selvittämään lapsilisän uudistamista. Ehdotukseen sisältyy monia selvitettäviä seikkoja, jotka sinänsä ovat kaikki tärkeitä, mutta olisi suotavaa, ettei tuleva työ rajoitu välttämättä vain nyt esiin nostettuihin seikkoihin. Muutostarpeita voidaan arvioida myös lapsilisäjärjestelmän tavoitteiden näkökulmasta: ajatellaanko lapsilisän olevan kulukorvaus, jolla korvataan lapsesta aiheutuvia menoja perheen tuloista ja varallisuudesta riippumatta? Vai halutaanko, että lapsilisä tasoittaa toimeentuloeroja erilaisten lapsiperheiden välillä? Vai onko lapsilisän tehtävä torjua lapsiköyhyyttä? Esimerkiksi lapsilisän porrastusta on historiassa muutettu laskevasta nousevaksi riippuen siitä, onko huomioitu monilapsisuudesta aiheutuva skaalaetu, mikä perustelee laskevaa porrastusta, vai se tosiasia, että monilapsissa perheissä on muita perheitä enemmän köyhyyttä, mikä taasen perustelee nousevaa porrastusta. Nousevalla

porrastuksella on ajateltu olevan myös väestöpoliittisia vaikutuksia, sillä se saattaa rohkaista monilapsisuuteen.⁶

Vaihtuvat tavoitteet ovat tehneet lapsilisäjärjestelmästä tempoilevan, kun hallitus toisensa jälkeen on tehnyt siihen muutoksia. Yhtä kaikki lapsilisäjärjestelmässä ei voi olla keskenään ristiriitaisia tavoitteita, vaan päättäjien tulisi selkeästi tuoda julki, mikä on lapsilisäjärjestelmän ensisijainen tavoite: olla kulukorvaus, toimeentuloerojen tasoittaja vai lapsilöyhyyden vähentäjä. Lapsilisäjärjestelmän uudistuksen yhteydessä järjestelmän tavoitteet onkin arvioitava ja asetettava tarvittaessa uudelleen. Vasta sen jälkeen voidaan tehdä päätökset mahdollisista muutoksista.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa kattavan lapsivaikutusten arvioinnin tärkeyttä lapsilisäjärjestelmän kehittämistyön kaikissa vaiheissa. Selvitettävien ja kehitettävien toimien tulee perustua tutkittuun tietoon nojautuvaan vaikutusarviointiin. Työssä on myös hyvä ottaa huomioon jo aiemmat selvitykset. Lapsilisäjärjestelmän uudistustarpeita on kartoitettu aivan äskettäin esimerkiksi ITLAn selvityksessä ”Miten uudistaa lapsilisäjärjestelmää?”.⁷ ITLAn raportissa lapsilisäjärjestelmän uudistamista tarkastellaan erityisesti lapsiköyhyyden näkökulmasta. Kuten edellä on todettu, lapsilisäjärjestelmän tavoitteet on kuitenkin syytä ratkaista ennen kuin siihen tehdään muutoksia.

Lapsiköyhyysriskin ehkäiseminen ja vähentäminen (ehdotus 14) ja asumismenot (ehdotus 16)

Suomessa lapsiköyhyys ei ole yhtä yleistä kuin muissa OECD-maissa, mutta se kasaantuu usein perheille, jotka ovat muutenkin jollain tavoin haavoittuvammassa asemassa, kuten edellä todettiin. Monet eri tukimuodot muodostavat kannustinloukkuja, joista voi olla vaikea päästä irti. Monet lapsiperheet joutuvat toistuvasti ja pitkäaikaisesti turvautumaan viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen. Työssäkäynnin kannustimet ovat vähäiset, jos työssäkäynti koetaan kannattamattomaksi tai se tosiasiasiallisesti on kannattamatonta.

Lapsiperheiden toimeentuloon vaikuttaa myös muun muassa asumisen kalleus. Perusasumiskuluista voi olla lähes mahdotonta tinkiä ja niiden merkitys on varsin suuri matalapalkkaisten perheiden toimeentuloon. On selvää, että työssäkäynnin kannusteet jäävät näissä tilanteissa vaatimattomiksi. Tilannetta vaikeuttaa entisestään muun muassa sähköenergian hinnan ennakoimattomuus, elintarvikkeiden ja kulutushyödykkeiden sekä

polttoainekulujen kasvu, ja muu inflaatiokehitys, jotka ovat osin seurausta varsin pitkään kestäneistä kriiseistä, kuten koronapandemiasta ja Ukrainan sodasta. Velkaantuneiden perheiden tilannetta vaikeuttavat entisestään keskuspankkien toimet inflaation hillitsemiseksi etenkin asuntolainojen korkojen noustua tuntuvasti. Korkojen nousu heijastuu välillisesti myös asuntojen vuokriin.

Ehdotuksessa 14 todetaan tarve selvittää, miten pienituloisuutta ehkäistään ja vähennetään vuoroasumistilanteissa huomioiden vanhempien elatuskyky ja asumistukea koskevat ehdotukset (s. 103). Tähän liittyy ehdotuksessa 16 todettu tarve selvittää moninaiset asumistilanteet ja lapsen kuulumisen kummankin vanhemman ruokakuntaan (s. 108). Vuoroasuvia lapsia on nykyisellään noin 30 000, mutta he kaikki eivät tarvitse tukijärjestelmää. Vuoroasumisesta on tehty viime vuosina lukuisia selvityksiä, joista osaan on myös väli-mietinnössä viitattu. Edellytykset edetä tältä osin ovat siis jo monelta osin valmiina. Toteamme tässäkin kohtaa, että tätä, kuten muitakin ehdotuksia, on kuitenkin arvioitava osana kokonaisuutta.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa vielä jo aiemmin sosiaaliturvakomitean LASPET-työryhmälle esiin nostamansa asian, joka liittyy lastensuojelun toimenpiteiden vaikutuksiin perheen toimeentuloon ja asumiseen. Lastensuojelun asiakkuus on vahvasti yhteydessä köyhyyteen ja lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle voi romuttaa perheen talouden lopullisesti. Tämä voi tarkoittaa, että perhe joutuu muuttamaan, koska asumistuki pienenee. Se puolestaan voi vaikeuttaa lapsen kotilomien järjestämistä sekä lapsen kotiuttamista ja perheen jälleenyhdistämistä. Toisaalta työssäkäyvät, omillaan pärjäävät perheet joutuvat maksamaan joskus korkeitakin maksuja lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolelle, jotka voivat vaikuttaa perheen toimeentuloon merkittävästikin. Ne voidaan myös kokea kohtuuttomiksi, jos esimerkiksi kyse on tahdonvastaisesta huostaanotosta ja/tai kun lastensuojelun toimenpiteet eivät paranna lapsen tilannetta.

Lasten hoidon ja ansiotyön yhteensovittamisen tukeminen (ehdotus 15)

Ehdotuksen mukaan tarkoituksena on laskea ansiotyön tekemisen kynnyksiä lapsiperheissä kehittämällä etuus- ja palvelujärjestelmää sekä työelämän käytäntöjä huomioimalla lasten hoidon järjestämisen mahdollisuudet erilaisissa tilanteissa. Ehdotus liittyy kiinteästi ehdotukseen 14 lapsiperheköyhyyden ehkäisemisestä ja vähentämisestä. On huomattava, että lapsen hoidon ja ansiotyön yhteensovittaminen on tärkeä osa lapsiperheiden arkea riippumatta huoltajien toimeentulosta ja perheen elintasosta.

Yhteensovittamista on tehtävä lapsen oikeudet huomioon ottaen, ja sen tulee tukea lasten kehitystä ja hyvinvointia parhaalla mahdollisella tavalla. Pääosin lasten hoidon ja ansiotyön yhteensovittamisessa sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta keskitytään erityisesti pikkulapsiperheiden tukemiseen, joka on sinänsä ymmärrettävää. Laadukkaat varhaiskasvatuspalvelut ja aamu- ja iltapäivähoito sekä niiden kohtuulliset asiakasmaksut, tilapäinen hoitovapaa jne. konkretisoituvat useimmiten juuri pikkulapsiperheissä. Erityistä huomioita on kiinnitettävä myös perheisiin, joissa lapsella on jokin sairaus tai vamma tai muu erityinen syy, joka edellyttää tavallista enemmän tai jollain tavalla vaativampaa lapsen hoitoa ja huolenpitoa. Lastenhoidon tukijärjestelmän uudistamisen käynnistäminen on siten tärkeä toimenpide.

Lapsiasiavaltuutettu haluaa kuitenkin myös muistuttaa, että työn ja perheen yhteensovittamisella on merkitystä myös isommille lapsille. Kaikki lapset tarvitsevat läsnä olevia ja hyvinvoivia vanhempia tukemaan lapsen hyvinvointia ja kehitystä. Siten työn ja perheen yhteensovittamista ja sen tukemista, tarvittaessa sosiaaliturvajärjestelmän keinoin, on tarpeen tarkastella kokonaisvaltaisesti kaikkien lapsiperheiden kannalta.

Jyväskylässä 22.5.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies

¹ Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaaliturvakomitean lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmälle (LAPS/82/2022, 11.11.2022). Verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_sosiaaliturvakomitea-laspet-tyoryhma

² Tilastokeskus, katsaus 19.12.2022 ”Pienituloista määrä kasvoi vuonna 2021”. Verkossa <https://stat.fi/julkaisu/clbksh4ppy1y20bum4uh8ngbg>

³ Hiilamo, A., Räsänen, T., Korpela, T., Mukkila, S., Mäkinen, L. & Ristikari, T. (2022, 14. syyskuuta). Hintojen nousun vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen voidaan lieventää vain vähän lapsilisäjärjestelmän muutoksilla. Tutkimusblogi. Kela. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6774>

⁴ Lapsiasia-valtuutetun lausunto edus-kunnan sosiaali- ja terveys-valiokunnalle hallituksen esityksestä edus-kunnalle laeiksi lapsilisä-lain 7 §:n ja toimeen-tulo-tuesta annetun lain 11 §:n väli-aikaisesta muuttamisesta (LAPS/66/2022, 1.11.2022). Verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stv-he2352022vp

⁵ Ibid.

⁶ Karisto, A.; Takala, P. & Haapola, I. (1997) Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. WSOY, s. 304-305.

⁷ Hiilamo, A. & Mäkinen, L. & Räsänen, T. & Hirvonen, M. Ristikari, T. (2023). Miten uudistaa lapsilisäjärjestelmää? Ehdotuksia lapsilisäjärjestelmän uudistamiseksi. ITLA. Verkossa <https://allinsaatio.fi/wp-content/uploads/2023/04/miten-uudistaa-lapsilisajarjestelmaa-itla-2023.pdf>