

Lapsiasiavaltuutetun lausunto toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Viite: VN/11505/2020

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi mietintöä yleissopimuksen näkökulmasta.

Mietinnön keskeinen sisältö

Työryhmän loppumietinnössä käsitellään toimeentulotukilainsäädännön ja toimeenpanon nykytilaa, valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä sekä suhdetta sosiaalihuoltoon ja ensisijaisiin etuuksiin. Tavoitteena on selkeyttää esimerkiksi lainsäädäntöä, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiköyhyys on Suomessa pysytellyt korkealla, n. 11 prosentin tasolla. Merkittävä osuus lapsiperheistä joutuu tukeutumaan toimeentulotukeen ja merkittävä osuus toimeentulotuen saajista kuuluu lapsiperheeseen tai on itse lapsi.
- Asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen liittyvät seikat tulisi huomioida toimeentulotuen edellyttämän laskelman lisäksi.
- On oleellista, että mietinnössä esitetyn mukaisesti Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä kehitetään, jotta tiedot esimerkiksi lapsen tapaamisen mahdollistamiseen käytetyistä kuluista siirtyvät Kelalle.
- Periaatteellista kysymystä lapsen tulojen ja vanhempien elatusvelvollisuuden sekä toimeentulotuen viimesijaisuuden välisestä suhteesta tulee pikimmiten selvittää.
- Perustavanlaatuinen kysymys ratkaistavaksi on, miten ehkäistään perheiden turvautuminen viimesijaiseen toimeentuloturvaan.

Toimeentulotuen yleisyys lapsiperheissä

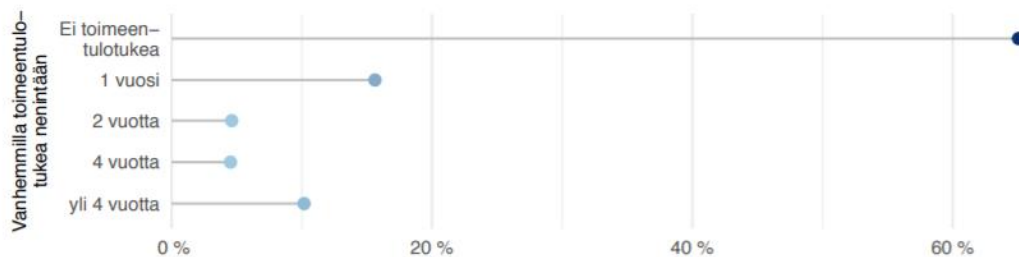
Lapsiasiavaltuutettu on toistuvasti kiinnittänyt huomiota lapsiperhe- ja lapsiköyhyyteen Suomessa¹. Lapsiköyhyys on Suomessa yleistynyt 2000-luvulla. Kansallisen lapsistrategian valmistelutyössä hyödynnettyjen tutkijapuheenvuorojen mukaan lapsiköyhyysaste aleni Suomessa 1960-luvulta aina vuoden 1994 alhaisimpaan 4,3 prosenttiin, minkä jälkeen osuus kolminkertaistui vuoteen 2007 mennessä. Tämän jälkeen lapsiköyhyysaste on pysytellyt noin 11 prosentissa. Vuonna 2017 pienituloisissa perheissä asui 11,1 prosenttia alle 18-vuotiaista eli 119 000 lasta. Köyhyys koettelee etenkin yksinhuoltajaperheitä, yhden tulonsaajan perheitä, monilapsisia perheitä ja pienten lasten perheitä.²

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen käyttöä 2010-luvulla tutkineen Susan Kuivalaisen mukaan toimeentulotuen luonne muuttui 1990-luvun laman myötä. Viimesijaisen tuen käyttö kaksinkertaistui, eikä sitä saavien kansalaisten määrä suotuisasta taloudellisesta kehityksestä huolimatta koskaan laskenut lamaa edeltäneelle tasolle. Samalla toimeentulotuesta tuli erityisesti lapsiperheiden tukimuoto. Kun vuonna 2011 laskettiin eri kotitaloustyypeissä asuvien henkilöiden osuus kaikista samana vuonna toimeentulotukea saaneista, lähes puolet (45 %) heistä kuului yhden tai kahden huoltajan lapsiperheisiin. Neljännes toimeentulotuen piirissä olevista henkilöistä oli alle 18-vuotiaita lapsia. Yleisintä tuen saaminen on yksinhuoltajilla, joista joka neljäs oli toimeentulotuen asiakkaana vuonna 2011.³ Kelan tietojen mukaan edelleen toimeentulotukea saavista kotitalouksista noin viidesosa on lapsiperheitä⁴, mikä henkilömääräksi muutettuna tarkoittaa, että merkittävä osuus toimeentulotuen saajista kuuluu lapsiperheeseen tai on itse lapsi.

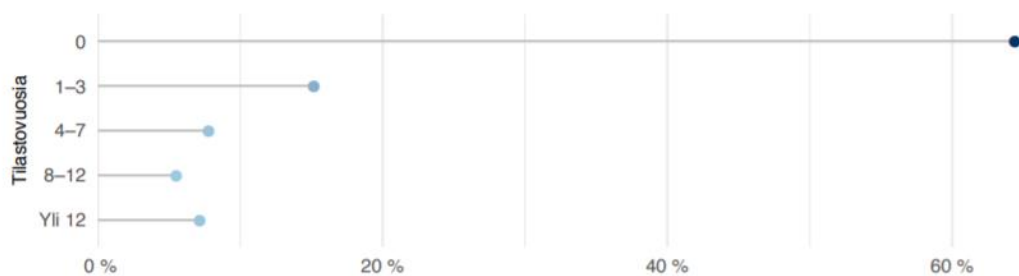
Toimeentulotuki ei lapsiperheiden keskuudessa ole harvinainen etuus. Tutkittaessa Suomessa vuonna 1997 (ns. kohortti 1997-tutkimus) syntyneiden lasten perheitä, peräti 36 % vuonna 1997 syntyneiden lasten perheistä oli jossain vaiheessa turvautunut toimeentulotukeen. Noin 20 prosenttia kohortin lapsista oli elänyt taloudessa, jossa toimeentulotukea oli saatu yli vuoden ajan ja kymmenesosa lapsista yli 4 vuotta toimeentulotukea saaneessa taloudessa. Noin joka kuudennessa perheessä toimeentulotukea oli saatu 1–3 vuotena. Yli kym-

menesosassa (n. 13 %) lasten perheistä toimeentulotukea oli saatu vähintään kahdeksana eri vuotena eli varsin ison osalla perheistä toimeentulotuen käyttö oli toistuvaa.

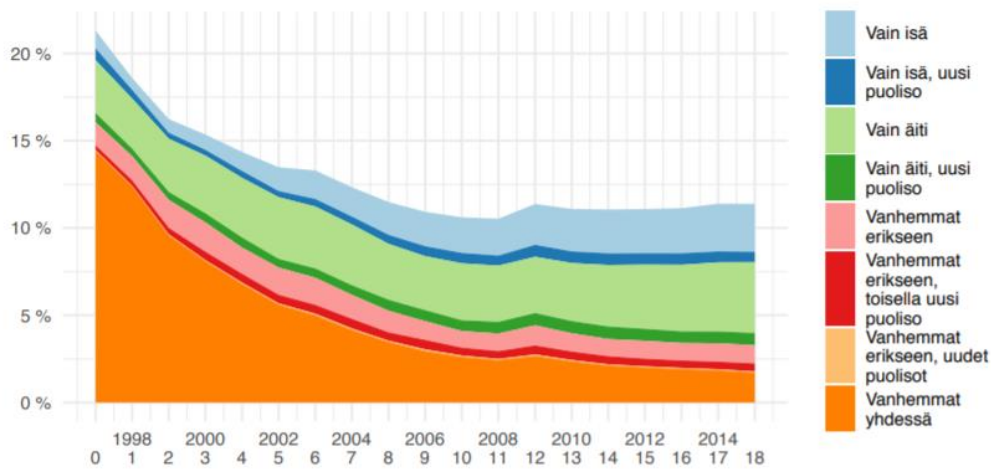
Kohortti 1997 -tutkimuksessa tarkasteltiin myös toimeentulotuen nostamisen kestoa. Kuvi-
oissa 15 ja 16 tarkennetaan, miten pitkään vanhemmat ovat toimeentulotukea saaneet ja mi-
ten toistuvaa käyttö lasten perheissä oli. Kuviossa 16 nähdään summattuna, miten monta
vuotta vanhemmat ovat vuosien 1997–2015 aikana yhteensä nostaneet toimeentulotukea.
Kuviossa on siis summattu kaikki vanhempien nostamat toimeentulotukikuukaudet yhteen.
Kuviossa 17 on havainnollistettu, miten toistuvaa toimeentulotuen käyttö on ollut, kun kat-
sotaan vuosia, jolloin vanhemmat ovat saaneet vähintään kuukauden ajan toimeentulotukea.
Kuviossa on huomioitu kaikki vanhempien saamat toimeentulotukikuukaudet, ei vain pitkä-
aikaisesti toimeentulotukea saaneet vanhemmat.⁵



Kuvio 15. Syntymäkohortin 1997 lasten jakautuminen (%) vanhempien saaman toimeentulotuen perusteella vuosien 1997–2015 aikana.

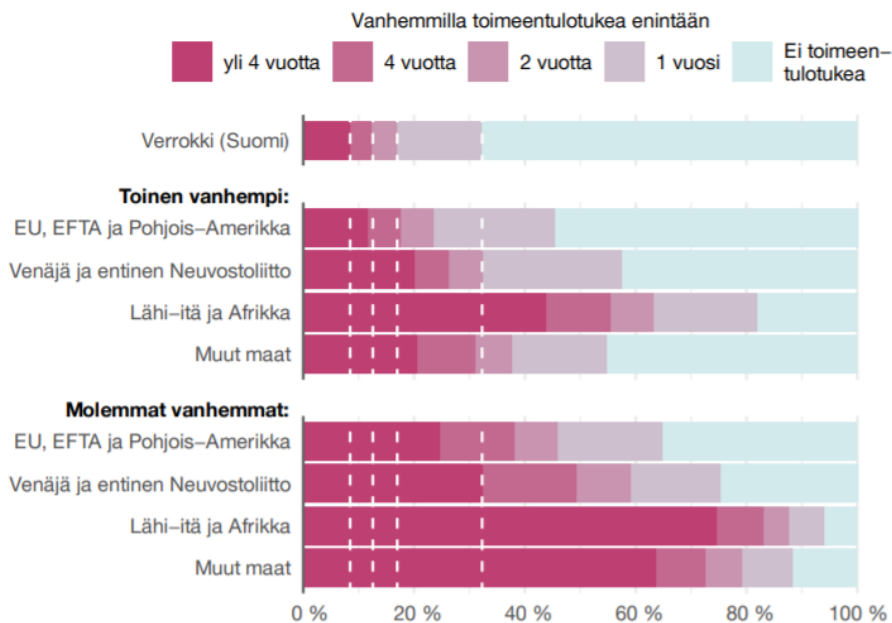


Kuvio 16. Syntymäkohortin 1997 lasten jakautuminen (%) vanhempien saaman toimeentulotuen toistuvuuden perusteella (tilastovuosia) vuosina 1997–2015.



Kuvio 17. Syntymäkohortin 1997 lasten jakautuminen (%) vanhempien saaman toimeentulotuen mukaisesti (kuukausitaso) eri perhetyypeissä vuosina 1997–2015.

Vuonna 1997 syntyneiden lasten kohortista tehtiin erillinen tutkimus, jossa tarkasteltiin niiden lasten hyvinvointia, joiden toinen tai molemmat vanhemmat olivat syntyneet ulkomailla. Tarkastelussa todettiin, että ulkomailla syntyneiden vanhempien perheiden toimeentulotuen käyttö oli muita yleisempää ja pitkäkestoisempaa (kuvio 4.16).⁶



Kuvio 4.16. Suomessa vuonna 1997 syntyneiden lasten vanhempien toimeentulotuen kesto vanhempien syntymävaltion mukaan maaryhmittäin. Ulkomailla syntynyt toinen vanhempi/molemmat vanhemmat.

Kohortti 1997 -tutkimuksessa tarkasteltiin myös, missä lapsuuden vaiheessa perheen toimeentulotukeen turvautuminen tapahtui ja oli yleisimmillään. Kuvioon 17 on laskettu, ovatko vanhemmat hakeneet toimeentulotukea yhdessä, erikseen vai uusien puolisoiden kanssa. Kuviossa on huomioitu kaikki vanhempien saamat toimeentulotukikaudet, ei vain pitkäaikaisesti toimeentulotukea nostaneet vanhemmat. Ikäluokan syntymän aikaan vuonna 1997 vanhemmat hakivat selvästi korkeimmalla osuudella toimeentulotukea ja useimmiten yhdessä. Tämä kuvaa todennäköisimmin pikkulapsiajan taloudellista niukkuutta ja siten tarvetta taloudelliselle tuelle. Ikäluokan vanhentuessa vanhempien toimeentulotuen käyttö vähenee. Vanhemmat hakivat myöhemmin useammin yksin toimeentulotukea ja 2010-luvulle tultaessa etenkin vain äitien hakeman toimeentulotuen osuus kasvaa.⁷

Kohortti 1997 -tutkimuksissa⁸ voitiin niin ikään havaita, että toimeentulotuen käyttö oli yhteydessä vanhempien matalaan koulutukseen, vanhempien mielenterveyden ongelmaan, erotilanteisiin, vanhemman kuolemaan sekä lastensuojelun sijaishuollon tarpeeseen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 26 artiklan mukaan lapsella on oikeus sosiaaliturvaan, jota myönnettäessä tulisi tarvittaessa huomioida lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat. LOS 27 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot takaavat lapselle riittävän elintason, jolla turvataan lapsen kehitystä.

Työryhmän kehittämisehdotukset toimeentulotuen määräytymiseen ja laskelmaan liittyen ovat myönteisiä. Vuonna 2017 voimaantullutta toimeentulotukiudistusta ei ole koettu täysin onnistuneeksi siltä kannalta, että toimeentulotukipäätöksissä ei ole tehty tarpeeksi yksilöllistä harkintaa.⁹ LOS 26 artiklassa vahvistetaan, että lapselle sosiaaliturvaa myönnettäessä on tarvittaessa huomioitava laajasti hakemukseen vaikuttavia seikkoja. Tästä näkökulmasta on hyvä, että työryhmä ehdottaa asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen liittyvien seikkojen huomiointia toimeentulotuen edellyttämän laskelman lisäksi. On myönteistä, että mietinnön mukaan kiireellisissä tilanteissa olisi myös mahdollista päättää toimeentulotuesta ilman laskelmaa, jos se on asiakkaan kokonaistilanne huomioiden välttämätöntä. Tällä pyrittäisiin esimerkiksi turvaamaan lapsen sosiaaliturva ja elintaso sekä muiden oikeuksien toteutuminen.

Toimeentulotuen määräytymisajan ja huomioon otettavien tulojen osalta on tärkeää, että tarkautuvasti laskelmaan vaikuttavista tuloista informoidaan asiakasta selkeästi. On myös hyvä,

että Kelalle ehdotetaan mahdollisuutta myöntää tukea vähäisen kotitalouskohtaisen ylijäämän tilanteissa. Tämä antaa liikkumavaraa esimerkiksi niihin tilanteisiin, joissa perheen lapsi on tulonsaaja.

Mietinnössä esitetään sosiaaliturvakomitealle selvitettäväksi periaatteellista kysymystä lapsen tulojen ja vanhempien elatusvelvollisuuden sekä toimeentulotuen viimesijaisuuden välistä suhteesta. Esimerkiksi kotona asuvan nuoren kannalta on kohtuutonta, mikäli hänen palkkatulonsa otetaan perheen toimeentulotukilaskelmassa tulona huomioon esimerkiksi silloin, kun hän työskentelee osa-aikaisesti tavoitteenaan kerätä säästöjä opintoja ja itsenäistymistä varten. Näissä tilanteissa nuoren tulojen huomioiminen voi merkitä sitä, ettei perheelle synny oikeutta toimeentulotukeen. Nykymallissa syntyykin tilanteita, joissa nuori joutuu tosiasiallisesti käyttämään kesätyörahansa, opintoetuutensa tai saamansa lahjat perheensä elättämiseen, johon hänellä ei kuitenkaan ole lain mukaan velvollisuutta. Näitä kysymyksiä on erittäin tärkeää tarkastella ja selvittää tarkemmin.

On tärkeää, että mietinnössä esitetyn mukaisesti Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä kehitetään, jotta tiedot esimerkiksi lapsen tapaamisen mahdollistamiseen käytetyistä kuluista siirtyvät Kelalle. Lapsiasiavaltuutetun tiedossa on tilanteita, joissa tapaamisoikeuden toteutuminen on vaikeutunut tai kokonaan estynyt matkakulujen vuoksi. Tapaamiskulut tulee huomioida laskelmissa todellisten kulujen mukaan.

Perustavanlaatuinen kysymys on, miten lapsiperheiden ja lapsiväestön ajautumista viimesijaisen toimeentuloturvan varaan voitaisiin estää. Kuten edellä on kuvattu, etenkin pitkäaikainen toimeentulotuen tarve koskee haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, joiden elämässä on köyhyyden lisäksi useita muitakin kuormittavia tekijöitä. Nämä perheet tarvitsisivat toimeentuloturvan lisäksi psykososiaalista tukea, jotta lasten hyvinvointi ei vaarantuisi. Toimeentulotukeen turvautumisen yleisyys heijastanee kuitenkin myös rakenteellista ongelmaa suomalaisessa tukijärjestelmässä, jonka ensisijaiset etuudet kannattelevat ilmeisen heikosti lapsiperheitä.

Jyväskylässä 29.9.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ Esim. Köyhyydellä ei leikitä. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-687-1>.

² Lapsen etua etsimässä. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-919-3>.

³ Kuivalainen, Susan 2013. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. THL raportti 9/2013. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN_ISBN_978-952-245-866-7.pdf.

⁴ Ks. <https://www.kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti>.

⁵ Ristikari, Tiina; Keski-Säntti, Markus; Sutela, Elina; Haapakorva, Pasi; Kiilakoski, Tomi; Pekkarinen, Elina; Kääriälä, Antti; Aaltonen, Mikko; Huotari, Tiina; Merikukka, Marko; Salo, Jarmo; Juutinen, Aapo; Pesonen-Smith, Anna & Gissler, Mika 2018. Suomi lasten kasvu ympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Raportti 9:2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos & Suomen Akatemia & Psychohorts & Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-152-2>.

⁶ Kääriälä, Antti; Keski-Säntti, Markus; Aaltonen, Mikko; Haikkola, Lotta; Huotari, Tiina; Ilmakunnas, Ilari; Juutinen, Aapo; Kiilakoski, Tomi; Merikukka, Marko; Pekkarinen, Elina; Rask, Shadia; Ristikari, Tiina; Salo, Jarmo & Gissler, Mika 2020. Suomi seuraavan sukupolven kasvu ympäristönä: Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos & Suomen Akatemia & ITLA & Psychohort & Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto & Invest. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-582-7>.

⁷ Ristikari ym. 2018.

⁸ Ristikari ym. 2018; Kääriälä ym. 2020.

⁹ THL Tutkimuksesta tiiviisti 41/2021. [Toimeentulotukiuudistus ei vapauttanut aikaa sosiaalityöhön – sosiaalihuollon tukea tarvitsevien asiakkaiden avun saanti vaikeutunut \(julkari.fi\)](#), s. 2.