

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain
7 §:n muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisän rahamäärää koskevaa lapsilisälain 7 §:ää. Valtiontalouden kehyspäätöksen vuodelle 2015—2018 yhteydessä päätettiin, että osana valtiontalouden menosäästöjä lapsisiin kohdistetaan säästö, jonka myötä valtion menot alenevat 110 miljoonalla eurolla. Lapsilisään kohdistuva säästö ehdotetaan toteutettavaksi siten, että kaikkia lapsilisän tasoja alennettaisiin 8,1 prosenttia. Alentaminen ei koskisi lapsilisän yksinhuoltajakorotusta.

Lapsilisän alentaminen ei vaikuttaisi toimeentulotukea saavien perheiden taloustilanteeseen, sillä toimeentulotukilaskelmassa lapsilisä otettaisiin huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA	3
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA EHDOTETUT MUUTOKSET	4
2.1 Toteuttamisvaihtoehdot	4
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	5
4 ASIAN VALMISTELU	7
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	7
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	7
2 VOIMAANTULO	7
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	7
LAKIEHDOTUS.....	10
Laki lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta	10
LIITE	11
RINNAKKAISTEKSTI	11
Laki lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta	11

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

Lapsilisälain 7 §:n 1 momentin mukaan lapsilisä lasta kohden on 104,19 euroa kalenterikuukaudessa. Jos lapsilisän nostamiseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on lapsilisälain 7 §:n 2 momentin mukaan toisesta lapsesta 115,13 euroa, kolmannelta lapsesta 146,91 euroa, neljännestä lapsesta 168,27 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 189,63 euroa kalenterikuukaudessa.

Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksesta säädetään lain 7 §:n 3 momentissa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa. Lapsilälaissa yksinhuoltajalla tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Lain 7 §:n 4 momentin mukaan lapsilisä on 104,19 euroa kalenterikuukaudessa silloin, kun lapsi on lapsilisälain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laitosta tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle tai kun lapsilisä maksetaan lapsilisälain 12 §:n 1 momentin nojalla lapselle itselleen. Myös tällaisessa tilanteessa lapsilisä maksetaan yksinhuoltajakorotuksella korotettuna, jos kyse on yksinhuoltajan lapsesta.

Oikeus lapsilisän nostamiseen on lapsilisälain 6 §:n mukaan nostajaksi ilmoitetulla lapsen vanhemmalla tai huoltajalla, jonka huollossa lapsi on. Jos lapsilisän nostamiseen oikeutetusta henkilöstä on epäselvyyttä, kuuluu oikeus lapsilisän nostamiseen sille henkilölle, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Silloin, kun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu henkilö, oikeus lapsilisän nostamiseen on hänellä.

Lapsilisän toimeenpano kuuluu lapsilisälain 3 §:n nojalla Kansaneläkelaitokselle.

Lapsilisälain 4 §:n mukaan valtio korvaa Kansaneläkelaitokselle maksettavista etuuksista aiheutuvat kustannukset.

Lapsilisän indeksisidonnaisuudesta säädetään lapsilisälain 21 §:ssä. Lapsilisälain 21 §:n muuttamisesta annetulla lailla (1144/2010) lapsilisä sidottiin kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin 1 päivänä maaliskuuta 2011 lukien. Samalla lain voimaantulosäännöksen mukaisesti tehtiin myös ensimmäinen indeksikorotus, jonka suuruus oli 0,4 prosenttia. Seuraava indeksikorotus tehtiin 1 päivänä tammikuuta 2012, jolloin indeksikorotuksen suuruus oli 3,8 prosenttia. Lapsilisälain 21 §:ään tehdyn muutoksen (713/2012) mukaisesti kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaista tarkistusta lapsilisään ei tehdä vuosina 2013–2015, eli seuraava indeksikorotus tehtäen 1 päivänä tammikuuta 2016.

Lapsilisä on suurin perheille maksettava sosiaaliturvaetus. Helmikuussa 2014 lapsilisää saavia perheitä oli kaikkiaan 555 861 ja lapsia hieman yli miljoona, tarkalleen 1 011 601. Vuonna 2013 lapsilisää maksettiin kaikkineen noin 1,5 miljardia euroa. Lapsilisää saaneista perheistä yksilapsisia oli vuonna 2013 257 240, kaksilapsisia 224 698, kolmilapsisia 77 424, nelilapsisia 19 277 ja viisilapsisia 5 684.

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuoden 2012 lopussa yhteensä 578 000 lapsiperhettä. Lapsiperheissä asui vuoden 2012 lopussa keskimäärin 1,83 alaikäistä lasta. Lapsiperheistä 13 prosenttia on kolmilapsisia ja viidessä prosentissa lapsiperheistä on vähintään neljä alle 18-vuotiasta lasta. Tilastokeskuksen luokituksen mukaan yksinhuoltajien perheitä ovat vain ne yhden vanhemman perheet, joissa on alle 18-vuotiaita lapsia. Kaikista lapsiperheistä yhden vanhemman perheitä oli vuonna 2012 20,4 %. Lapsia näissä perheissä oli tuolloin 184 446.

Lapsilisien merkitys lapsiperheiden tulonmuodostuksessa on keskimäärin melko vähäinen perheen käytettävissä olevien tulojen muodostuessa pääasiallisesti palkka- tai yrittäjätuloista, työttömyysturva- tai sairaspäivärahaetuksista taikka niiden ollessa riittämät-

tömiä, toimeentulotuesta. Vuonna 2010 lapsilisät muodostivat keskimäärin runsaat 3 prosenttia lapsilisä saaneiden kotitalouksien bruttotuloista. Käytettävistä olevista tuloista lapsilisien osuus oli hieman suurempi, keskimäärin runsaat 4 prosenttia. Lapsilisillä on suurempi merkitys pienituloisten ja monilapsisten lapsiperheiden sekä yksinhuoltajatalouksien tulomuodostuksessa. Vuonna 2010 lapsilisä saaneiden kotitalouksien pienituloisimmassa kymmenyksessä lapsilisät muodostivat keskimäärin vajaat 9 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. Suurituloisimmassa kymmenyksessä vastaava osuus oli noin 1,5 prosenttia. Perheissä, joissa oli vähintään neljä lasta, lapsilisät muodostivat keskimäärin 11 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. Yksinhuoltajatalouksilla lapsilisien osuus käytettävistä tuloista oli keskimäärin vajaat 8 prosenttia.

2 Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on aikaansaada valtiontalouden menosäästöjä. Valtiontalouden kehyspäättöksen 2015—2018 yhteydessä päätettiin, että osana valtiontalouden menosäästöjä lapsilisiin kohdistetaan säästö, jonka myötä valtion menot alenevat 110 miljoonalla eurolla. Kehyspäättöksen yhteydessä todettiin Suomen talouden tilan osoittautuneen ennakoitua heikommaksi ja myös arviot näkymistä keskipitkällä aikavälillä ovat heikentyneet. Heikon kehityksen taustalla ovat olleet toisaalta maailmantalouden ja euroalueen ongelmat, toisaalta Suomen teollisuuden rakennemuutos ja heikko kilpailukyky. Kun talouden kasvu ja työllisyys ovat jääneet ennakoitua heikommaksi, hallituksen valtiontaloudelle asettamien tavoitteiden saavuttaminen on osoittautunut vaikeaksi. Valtion velkaantumisen taittamiseksi uskottavalla tavalla ja realistisen aikataulun puitteissa, valtiontalouden kehysneuvotteluissa päätettiin uusista toimista, jotka vähentävät valtion menoja ja lisäävät tuloja 2,3 miljardia euroa vuoden 2018 tasolla. Tehtyjen päätösten tarkoituksena on toteuttaa pitkäjänteistä vakautta edistävää talouspolitiikkaa, joka vahvistaa talouden kasvuedellytyksiä ja tasapainottaa valtionta-

loutta. Nyt esitettävällä lainmuutoksella toteutettaisiin kehyspäättöksen sisältävä lapsilisään kohdistuva säästötoimenpide.

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälain 7 §:ää. Lapsilisälain 7 §:ssä määritellään lapsilisän määrä. Lapsilisään kohdistuva säästö ehdotetaan toteutettavaksi siten, että kaikkia lapsilisän tasoja alennettaisiin 8,1 prosenttia. Lapsilisän määrää alennettaisiin siis kutakin lasta kohden maksettavasta lapsilisästä sen tason noustessa aina viidenteen lapseen asti, mistä eteenpäin lapsilisä maksetaan viidennen lapsen lapsilisän suuruisesti. Lapsilisän määrä olisi yhdestä lapsesta 95,75 euroa, toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannesta lapsesta 135,01 euroa, neljännestä lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa. Yksinhuoltajakorotusta saisi edelleen 48,55 euroa kuukaudessa jokaisesta luona asuvasta, lapsilisään oikeutetusta lapsesta, eli lapsilisän alentaminen ei koskisi lapsilisän yksinhuoltajakorotusta.

Lapsilisän alentaminen ei vaikuttaisi toimeentulotukea saavien perheiden taloustilanteeseen, sillä toimeentulotukilaskelmassa lapsilisä otettaisiin huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona. Lapsilisän alentuminen lisäisi siten vastaavasti perheen toimeentulotuen määrää.

2.1 Toteuttamisvaihtoehdot

Lapsilisään kohdistuvan säästötoimen toteuttamisen tapaa on arvioitu lapsiköyhyyden kasvun näkökulmasta huomioiden leikkauksen vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin ja niin sanotun Gini-kertoimen muutos. Lisäksi säästötoimen toteuttamisen tapaa arvioidessa on huomioitu toimeentulotukivaikutus. Toteuttamisvaihtoehtoina on arvioitu lapsilisään kohdistuvaa tasasuuruista leikkausta, lapsilisän veronalaistamista, tasasuuruiseen lapsilisään siirtymistä ja lapsilisän tulo-vähenteisyyttä. Jäljempänä esitetyn perusteella vähiten lapsiköyhyyttä vaikuttaisi lisäävän lapsilisän määrän alentaminen tasasuuruisella prosentilla.

Tasasuuruinen leikkaus

Tavoiteltu lapsilisään kohdistuva säästö saadaan aikaan alentamalla kaikkia lapsilisän

tasoja 8,1 prosenttia. Lapsilisän määrää alennettaisiin siis kutakin lasta kohden maksettavasta lapsilisästä sen tason noustessa aina viidenteen lapseen asti, mistä eteenpäin lapsilisä maksetaan viidennen lapsen lapsilisän suuruisesti. Lapsilisän määrä olisi yhdestä lapsesta 95,75 euroa, toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannelta lapsesta 135,01 euroa, neljännestä lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa. Yksi-huoltajakorotusta saisi edelleen nykyistä vastaavasti 48,55 euroa kuukaudessa jokaisesta luona asuvasta, lapsilisään oikeutetusta lapsesta.

Lapsilisän alentaminen 8,1 prosenttia lisäisi lapsiköyhyyttä 0,35 prosenttiyksikköä kun toimeentulotukivaikutusta ei ole huomioitu ja 0,26 prosenttiyksikköä kun toimeentulotukivaikutus on huomioitu. Lapsilisän alentamisen keskimääräinen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin vaihtelee jonkin verran perhetyyteittäin; vaikutukset ovat arvioiden perusteella suurimmat yksinhuoltajaperheissä ja monilapsisissa perheissä. Prosentuaalisesti arvioiden vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin vaihtelee -0,40 ja -1,95 %:n välillä kun toimeentulotukivaikutusta ei ole huomioitu ja -0,27 ja -1,23 %:n välillä kun toimeentulotukivaikutus on huomioitu.

Lapsilisän veronalaistaminen

Jos lapsilisä veronalaistettaisiin, niin tällöin lapsilisä olisi ansiotuloa, jota verotettaisiin kuten muitakin veronalaisia sosiaalietuuksia, eli kireämmin kuin työtuloja. Malli kannustaisi perheen sisäiseen verosuunnitteluun, joka voisi lisätä eri tavoilla perheiden eriarvoisuutta. Lapsilisän veronalaisuus kasvattaisi väestön tuloeroja. Lisäksi lapsilisän veronalaisuus heikentäisi taloudellisia kannustimia työntekoon, koska lapsilisä pienenisi työtulojen kasvaessa.

Arvioiden mukaan lapsilisien verotus ei välttämättä ole niin sosiaalisesti oikeudenmukainen ratkaisu, miltä se äkkiseltään vaikuttaa.

Lapsiperheiden sosiaalietuksien ja tulojen verkko on niin monimutkainen, että lapsilisän verotuksen kohdentuminen ja hallinnolliset vaikutukset eivät ole helposti arvioitavissa. Kuitenkin arvioiden perusteella vaikut-

taa siltä, että veroratkaisu ei mikrosimuloinnin perusteella tasoi tuloeroja, vaan vaikuttaa pikemminkin päinvastoin. Esimerkiksi ongelmaksi muodostuisi verotuksen eriytyminen pääoma- ja ansiotulojen verotukseen. Lapsilisiä ei voine määritellä pääomatuloiksi. Henkilö, jolla on suuret pääomatulot, mutta mitättömät ansiotulot, voisi saada lapsilisän verottomasti.

Tasasuuruinen lapsilisä

Yksi vaihtoehto säästötoimenpiteeksi olisi tasasuuruiseen lapsilisään siirtyminen. Arvioiden mukaan jos kaikista lapsista maksettisiin nykyisin ensimmäisestä lapsesta maksettavan lapsilisän suuruinen etuus (104,19 €) valtiontaloudelle syntyisi noin 130 miljoonan säästö. Samalla kuntien maksaman toimeentulotuen tarve kasvaisi noin 10–13 miljoonalla ja köyhyysriski kasvaisi noin 0,6 prosenttiyksikköä. Tasasuuruiseen lapsilisään siirtyminen vaikuttaisi kaikista kielteisimmin monilapsisiin perheisiin, joissa tulonmenetys olisi huomattava verrattuna esimerkiksi yksitai kaksilapsiseen perheeseen.

Lapsilisän tulovähenteisyys

Lapsilisän tulovähenteisyyteen ja lapsilisien poistamiseen suurituloisilta liittyy sama problematiikka kuin lapsilisän verotukseen tosin vielä vaikeammin ratkaistavina ja enemmän byrokratiaa vaativina. Tällöin olisi tarkemmin selvítettävä vaihtelevia tuloja, perhesuhteita ja muita etuuden saantiehtoja. Toimeentulotuen ja asumistuen lisäksi pienituloisille suunnattaisiin nyt uusi tulonsiirto, joka pahentaisi työn vastaanottamiseen liittyviä kannustinloukkuja. Lapsilisien poistaminen suurituloisilta heikentäisi järjestelmän legitimeettia, murentaisi periaatteen perhekustannusten tasauksesta ja siirtäisi painopistettä kohti yleistä tulontasausta.

3 Esityksen vaikutukset

Lapsilisän alentaminen säästäisi vuositasolla valtion varoja 113 miljoonaa euroa kun otetaan huomioon kaikkein pienituloisimmil-

le tuleva kompensatio toimeentulotuen maksatuksen kautta.

Lapsilisä on sosiaaliturvajärjestelmään kuuluva etuus, jota maksetaan kustakin lapsesta lapsiliselain 7 §:n mukaisesti. Lapsilisän määrä nousee lapsiluvun kasvaessa, kuitenkin siten, että viidennestä lapsesta eteenpäin lapsilisän määrä on samansuuruinen. Ensimmäisestä ja viidennestä lapsesta maksettavan lapsilisän erotus on nykyisillä lapsilisän määrillä noin 85 euroa ja ehdotetun alentamisen myötä noin 78 euroa. Viisilapsinen perhe saa tällä hetkellä lapsilisiä yhteensä 724,13 euroa ja ehdotetun alentamisen jälkeen summa on 665,47 euroa. Kaksilapsella perheellä vastaavat summat ovat nykyisin 219,32 euroa ja jatkossa 201,55 euroa. Lapsilisän määrän alentaminen vaikuttaa siis rahamäärällisesti eniten perheisiin, joissa on useampia lapsia.

Lapsiperheistä kaikkein heikoimmassa asemassa ovat yksinhuoltajaperheet, joiden pienituloisuus on Tilastokeskuksen mukaan yli kolmikertaa yleisempää kuin kahden huoltajan lapsiperheiden. Lapsilisän yksinhuoltajakorotusta ei alenneta, joten yksinhuoltaja tulee saamaan jatkossa nykyisen suuruisen korotuksen (48,55 e/kk) jokaisesta huollossaan olevasta alle 17-vuotiaasta lapsesta. Lapsilisillä on keskimääräistä suurempi merkitys yksinhuoltajatalouksien tulomuodostuksessa. Jatkossa esimerkiksi kahden lapsen yksinhuoltaja saa lapsilisää yhteensä 298,65 euroa.

Lapsilisä otetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 11 §:n mukaisesti tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, joten lapsilisän määrän alentaminen lisää jonkin verran toimeentulotukimenoja. Lapsilisän määrän alentuminen ei siten heikennä kaikkien pienituloisempien, toimeentulotukea saavien lapsiperheiden taloudellista asemaa.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen julkaiseman toimeentulotukitilastoraportin mukaan vuonna 2012 toimeentulotukea saavia lapsiperheitä oli 50 065. Prosentuaalisesti toimeentulotukea saavia lapsiperheitä kaikista lapsiperheistä oli 8,7 prosenttia. Lapsilisän ja toimeentulotuen saamisen yhtymäkohtia arvioidessa on otettava huomioon, että lapsilisää maksetaan vain alle 17-vuotiaasta lap-

sesta kun taas toimeentulotuen laskemisessa huomioidaan alle 18-vuotiaat lapset.

Lapsilisäleikkauksen arvioidaan lisäävän toimeentulotukimenoja vuonna 2015 noin 6 miljoonalla eurolla. Kuitenkin esityksen kanssa samaan aikaan valtiovarainministeriössä valmisteltu verotuksen lapsivähennys vähentänee osaltaan toimeentulotuen tarvetta. Valtio ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotuen menot yhtä suurin osuuksin, joten myös toimeentulotukimenojen lisäys jakaantuu tasan valtion ja kuntien rahoitettavaksi. Toimeentulotukimenojen kasvu on arvioitu THL:n toimeentulotukitilaston lapsiperheiden toimeentulotuen saantia koskevien tietojen perusteella. Tuorein tilasto on vuodelta 2012. Arviossa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon toimeentulotuen saajamäärien ennakoitu kasvu vuosina 2012–2015. Lapsilisien leikkaus lisää osaltaan toimeentulotukea saavien lapsiperheiden määrää. Tätä niin sanottua uusien saajien määrää ja heidän osuuttaan toimeentulotukimenojen lisäyksestä on pyritty arvioimaan Tilastokeskuksen ylläpitämän mikrosimulointimallin avulla. Uusien saajatalouksien osuus lapsilisien leikkauksesta aiheutuvasta toimeentulotukimenojen kasvusta näyttäisi kuitenkin vähäiseltä. Toimeentulotukimenojen lisäys johtuukin lähinnä siitä, että jo aikaisemmin toimeentulotukea saaneet lapsiperheet saavat sitä lapsilisäleikkauksen jälkeen hieman enemmän.

Esityksellä voitaneen arvioida olevan vähäisiä sukupuolivaikutuksia, koska suurin osa yksinhuoltajista on naisia ja myös kahden huoltajan talouksissakin lapsilisä maksetaan usein äidille. Tästä johtuen lapsilisän maksatuksella saattaa olla vaikutusta perheen sisäiseen tulonkäyttöön.

Momentilta arvioidaan maksettavan lapsilisiä vuonna 2015 keskimäärin 1 014 100 lapsesta. Yksinhuoltajien lapsia näistä on noin 154 600. Yksinhuoltajalle lapsilisä maksetaan korotettuna. Lapsilisää saavia perheitä arvioidaan vuonna 2015 olevan noin 557 900.

Lapsivaikutukset

Kun lapsilisään kohdistetaan säästötoimi, ei voida täysin välttää sen kielteisiltä lapsivaikutuksilta sen tähden, että lapsilisään

kohdistuva säästötoimi väistämättä lisää vähintään jonkin lapsiperheryhmän lapsiköyhyyttä. Lapsivaikutusten arviointia on tehty siitä lähtökohdasta, miten säästö tulee toteuttaa jotta sillä on mahdollisimman vähäiset vaikutukset lapsiköyhyyden kasvuun ja sitä kautta lasten elämään ja asemaan yhteiskunnassa. Erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, mikä vaihtoehto turvaa jo nyt heikoimmassa asemassa olevien lasten (yksinhuoltajaperheet ja monilapsiset perheet) aseman.

Laajemmat lapsivaikutukset ovat välillisiä edellä esitettyihin taloudellisiin vaikutuksiin. Se säästötoimi, jolla on vähäisimmät kielteiset vaikutukset lapsiköyhyyden kasvuun, on myös laajemmin lapsivaikutusten näkökulmasta kestävin vaihtoehto lapsilisään kohdistuvan säästötoimen toteuttamiseksi.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Valmistelua varten on myös pyydetty Kelasta laskelmia ja arvioita lapsilisään kohdistuvan säästötoimenpiteen toteuttamisesta ja vaikutuksista. Esitys on lisäksi ollut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsiteltävänä.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

7 §. *Lapsilisän määrä.* Pykälässä säädetäisiin lapsilisän määrästä. Ehdotetut säännökset vastaavat nykyistä lakia kuitenkin niin, että lapsilisän määriä alennetaan 8,1 prosenttia. Lapsilisän määrä olisi 95,75 euroa. Jos lapsilisän nostamiseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä olisi toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannesta lapsesta 135,01 euroa, neljännestä lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa. Lapsilisän yksinhuoltajakortus olisi 48,55 euroa kalenterikuukaudessa.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Lapsilisää on arvioitava erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sen mu-

kaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkiksi mainita lasten päivähoitojärjestelmä, lastensuojelulain mukainen toiminta sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilisien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta (HE 309/1993 vp, s. 71—72). Lapsilisä on siten yksi säännöksessä tarkoitetuista tukimuodoista.

Julkiselle vallalle on säädetty perustuslain 22 §:ssä yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksia koskee niin sanottu heikennyskielto. Kyse on toimeksiantovaikutuksen kääntöpuolesta. Jos perusoikeussäännös edellyttää sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä tietyllä tasolla, se samalla kieltää heikentäjästä olemassa olevaa järjestelmää kyseisen tason alapuolelle. Perusoikeusuudistuksen esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, minkä tasoisina sosiaaliturvajärjestelmän tukitoimet on turvattava.

Taloudellisilla olosuhteilla on myös katsottu olevan merkitystä käsiteltäessä sosiaaliturvaan liittyvää kehittämisvelvoitetta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (HE 309/1993 vp, s. 19 ja PeVM 25/1994 vp s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan on johdonmukaista, että julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 34/1996 vp.) Taloudellinen lama ja julkisen talouden rahoitusvaikeudet ovat tiettyyn rajaan asti hyväksyttäviä perusteita, joiden nojalla sosiaalisia perusoikeuksia koskevista heikennyskielloista voidaan poiketa. Tässäkin yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp.).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoituksena on osin yhdessä muiden säännösten kanssa tukea lapsen aineellista ja henkistä hyvinvointia. Sosiaali- ja terveystalouden mukaan säännös velvoittaa julkista valtaa ylläpitämään lapsiperheisiin kohdistuvia palvelujärjestelmiä ja perhepoliittisia tulonsiirtoja (StVL 5/1994 vp). Esityksessä ehdotettu lapsilisän alentaminen on heikennys perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun lapsiperheen tukeen. Lapsilisän tarkoituksena ei kuitenkaan ole turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukemisen on katsottu täydentävän perustuslain 19 § 2 momentin perustoimeentulon turvaa.

Lapsilisän määrän alentaminen 8,1 prosenttia vaikuttaa kaikista pienituloisimpien perheiden tulonmuodostukseen siten, että lapsilisän alentuminen kompensoidaan toimeentulotuella. Toimeentulotuesta annetun lain 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 toimeen-

tulo, jonka perustuslain 19 § 1 momentti turvaa jokaiselle. Lapsilisän määrän alentaminen aiheuttaa kaikista pienituloisimpien perheiden kohdalla sen, että perustuslain 19 § 3 momentin turvaaman tuen heikkenemistä kompensoidaan toimeentulotuella. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan toimeentulotukijärjestelmän avulla pyritään kuitenkin useimmissa tapauksissa turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on enemmän kuin perustuslain 19 § 1 momentissa tarkoitettu oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon (PeVL 31/1997 vp.).

Lainsäätäjän toimivaltaa laskea sosiaaliturvajärjestelmän tasoa on arvioitava heikennyskiellon lisäksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Lapsilisän määrän alentaminen 8,1 prosenttia ei merkitse lähtökohtaisesti olennaista puuttumista perusoikeuksilla suojattuun etuuspiiriin eikä myöskään ulotu melko vähäisenä sosiaaliturvan alentumisena perusoikeuksien ydinalueelle.

Perusoikeuksien näkökulmasta lapsilisän määrän alentaminen 8,1 prosenttia on lapsiperheiden kokonaistulonmuodostus huomioiden vähäinen ja lapsilisän alentuminen kompensoidaan kaikista pienituloisimpien perheiden kohdalla toimeentulotuen vastaavaan suuruusella lisäyksellä. Lisäksi on merkityksellistä, että lapsilisän alentaminen ei koske yksinhuoltajakorotusta. Ottaen myös huomioon ehdotetun muutoksen tarkoituksen toimenpiteenä valtiontalouden vakauttamiseksi, voidaan esitystä pitää perustuslain 19 § 3 momentissa tarkoitettua lapsiperheiden tuen kannalta melko vähäisenä heikennyksenä.

Perustuslakivaliokunta otti kantaa lausunnossaan 25/2012 vp lapsilisän väliaikaisesta indeksijäädytyksestä, että lapsilisän tasoon vaikuttavista indeksikorotuksista luopuminen kolmeksi vuodeksi ei kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa sillä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta perusteella. Edellä esitetyn ja kyseisen perustuslakivaliokunnan kannan perusteella yhteneväisesti voidaan katsoa, että esitys ei ole merkittävästi ristiriidassa perusoikeuksien heikennyskiellon tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa. Kuitenkin voisi olla

perusteltua saattaa esitys perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi yhdenmukaisesti lapsilisän väliaikaista indeksijäädytystä koskevan esityksen käsittelyn kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan lapsilisälain (796/1992) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 713/2012, seuraavasti:

7 §

Lapsilisän määrä

Lapsilisä on lasta kohden 95,75 euroa kalenterikuukaudessa.

Jos 6 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannesta lapsesta 135,01 euroa, neljännestä lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa kalenterikuukaudessa.

Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajalla tässä laissa tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden

alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisoaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Jos lapsi on 11 §:n 1 momentissa tarkoitulla tavalla laitospäivä tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä 12 §:n 1 momentin nojalla maksetaan lapselle itselleen, lapsilisä on 95,75 euroa kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä kuitenkin maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Peruspalveluministeri *Susanna Huovinen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:
muutetaan lapsilisälain (796/1992) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 713/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Lapsilisän määrä

Lapsilisän määrä

Lapsilisä on lasta kohden 104,19 euroa kalenterikuukaudessa.

Jos 6 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 115,13 euroa, kolmannelta lapsesta 146,91 euroa, neljännestä lapsesta 168,27 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 189,63 euroa kalenterikuukaudessa.

Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajalla tässä laissa tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Jos lapsi on 11 §:n 1 momentissa tarkoitulla tavalla laitosh- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä 12 §:n 1 momentin nojalla maksetaan lapselle itselleen, lapsilisä on 104,19 euroa kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä kuitenkin maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa.

Lapsilisä on lasta kohden 95,75 euroa kalenterikuukaudessa.

Jos 6 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannelta lapsesta 135,01 euroa, neljännestä lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa kalenterikuukaudessa.

Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajalla tässä laissa tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Jos lapsi on 11 §:n 1 momentissa tarkoitulla tavalla laitosh- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä 12 §:n 1 momentin nojalla maksetaan lapselle itselleen, lapsilisä on 95,75 euroa kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä kuitenkin maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*
