Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys 28/2024 vp. eduskunnalle kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on vastaanottorahan ja käyttörahan pienentäminen perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin, minkä lisäksi esityksellä pyritään toteuttamaan hallitusohjelmassa vastaanottotoiminnalle asetettuja säästötavoitteita. Tavoitteena on myös vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää esityksessä kannatettavana sitä, että ehdotettu sääntely esitetään määräaikaisena, mikä mahdollistaa myös vaikutusten seuraamisen ja arvioinnin.
Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että kyseessä on lähtökohtaisesti haavoittuvassa ja vaikeassa asemassa oleva ihmisryhmä. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy esityksessä tehtyyn arvioon siitä, että taloudellinen epävarmuus voi vähentää asiakkaiden aktiivisuutta, lisätä hyväksikäytön riskiä sekä lisätä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta. Lakimuutoksen vaikutuksia tulee seurata alusta alkaen kiinnittäen huomiota erityisesti lasten, ihmiskaupan uhrien sekä muutoin haavoittuvassa asemassa (mm. vamman, sairauden, vähemmistöaseman perusteella) olevien henkilöiden kokonaistilanteen seurantaan. Lisäksi vaikutuksia toisten viranomaisten toimintaan sekä vastaanottokeskusten sosiaalihuollon henkilöstön työkuormaan on syytä seurata.

Vastaanottorahan suhde toimeentulotukeen ja taloudelliset vaikutusarvioinnit

Varsinaiseen toimeentulotukeen oikeutettuja ovat Suomessa vakinaisesti oleskelevat henkilöt, jotka eivät saa toimeentuloaan turvattua muista järjestelmistä. Vastaanottojärjestelmän piirissä olevien henkilöiden osalta on suhteellisen kategorisesti tulkittu välttämättömän toimeentulon tulevan katetuksi sen palveluilla ja vastaanottorahalla. Toimeentulotuki turvaa henkilön ja perheen oikeutta sosiaalisesti hyväksyttävään minimitasoon, joka mahdollistaa myös yhteiskunnallista osallistumista. Tämä on enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan määrittyvä turva. Varsinaisen toimeentulotuen taso on määritelty lainsäädännössä perusosan osalta ja 1.4.2024 lukien myös asumismenojen enimmäismäärät on lain tasolla säädelty.

Muilla kuin vakinaisesti Suomessa oleskelevilla ei ole oikeutta täyteen toimeentulotukeen vaan heidän kohdalla tilannekohtaisesti turvataan perustuslain edellyttämä vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Sen euromääräistä tasoa ei ole määritelty lainsäädännössä vaan määrittely on lähtökohdiltaan yksilölliseen harkintaan perustuvaa. Tukea myönnetään vain sen aikaa, kun siihen on ehdoton tarve, esimerkiksi muutamiksi päiviksi tai viikoiksi kerrallaan. Vakiintuneesti on tulkittu tämän tarkoittavan ainakin ravinnon, majoituksen ja kiireellisen lääkehoidon turvaamista. Myös vaa-

tetuksen turvaaminen voi Suomen sääolosuhteissa tulla kyseeseen, samoin lasten tarpeisiin vastaamisen. Vastuu kiireelliseen tuen tarpeeseen vastaamisessa jakautuu Kelan ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken. Joissain tilanteissa voi olla välttämätöntä myöntää tilapäisesti maassa oleskelevalle myös enemmän kuin vastaanottorahan taso. Myönnettäessä kiireellistä välttämätöntä tukea henkilöille, jotka eivät oleskele Suomessa vakinaisesti, tukea ei lähtökohtaisesti makseta rahasuorituksina. Tukea annetaan maksusitoumuksilla tiettyihin hyödykkeisiin. Tällöin kyse ei ole perusosaan tai vastaanottorahaan rinnastuvasta rahamääräisestä tuesta, jonka käytöstä sen saaja voisi itse päättää.

Toimeentulotuen perusosan kattamien hyödykkeiden suhteellisia osuuksia ei lainsäädännössä eritellä, mutta lain vakiintuneessa tulkinnassa ruokaan on ajateltu kuluvan 49% perusosasta. Vuoden 2024 tasolla sen määrä kuukaudessa olisi yksinasuvalle 288 euroa. Yksinasuvalle maksettava vastaanottoraha olisi nyt esitetyn uudistuksen jälkeen 300 euroa. Tilanteessa, jossa henkilön ruokamenoista huolehditaan vastaanottokeskuksessa, hänelle maksetaan muihin menoihin 88 euroa. Vertailu osoittaa, ettei vastaanottorahassa tulkita ruokaan kuluvan euromääräisesti samaa summaa, kuin ruokarahan tulkittaisiin toimeentulotukena olevan.

Vastaanottorahan tason sitominen ns. kiireellisenä myönnettävää välttämättömään toimeentulotukeen on ongelmallinen ratkaisu, koska lainsäädännössä ei määritellä kiireellisen toimeentulotuen aineellista sisältöä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että vastaanottoraha tulisi edelleen suhteuttaa toimeentulotuen perusosaan, jonka euromääräinen suuruus ja sen sisältämät hyödykkeet yleisellä tasolla määritellään lain tasolla. Lisäksi laissa on määritelty taso, johon sitä voidaan alentaa tietyissä tilanteissa. Vastaanottojärjestelmässä olevien henkilöiden tilanne ei suoraan rinnastu vakinaisesti maassa asuvien tilanteeseen, joten alhaisempi tuen määrä tulisi edelleen pyrkiä perustelemaan näistä lähtökohdista käsin.

Vastaanottorahan pienentymisellä on todennäköisesti vaikutusta siihen, että tilapäistä suojelua saavia siirtyy pois vastaanottokeskuksista kuntien ja hyvinvointialueiden palveluihin sekä kuntalaisina myös täyden toimeentulotukioikeuden piiriin. Esityksessä todetaan, että tältä osin säästön osuus vastaanottojärjestelmän kustannuksista siirtyisi vähintään saman suuruisena muuhun sosiaaliturvajärjestelmään, elleivät henkilöt merkittävässä määrin työllisty. Kustannukset olisivat kuitenkin toimeentulotuen osalta isommat, koska vakinaisesti oleskeleville maksettu toimeentulotuki on merkittävästi suurempi kuin vastaanottoraha.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut vastaanottokeskuksessa

Esityksessä todetaan, ettei sillä arvioida olevan vaikutusta täydentävän vastaanottorahan hakemiseen. Täydentävän vastaanottorahan päätökset tekevät pääsääntöisesti vastaanottokeskusten sosiaalihuollon ammattihenkilöt. Arviointi tulee tehdä yksilöllisten sosiaalisten tai terveydellisten tekijöiden perusteella, mikä edellyttää sosiaalihuollon ammattilaisen osaamista, joka tulee vastaanottokeskuksissa turvata. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan hakemukset täydentävästä vastaanottorahasta voivat lisääntyä huomattavasti. Sosiaali- ja terveysministeriö näkee tärkeäksi kiinnittää huomiota siihen, miten vastaanottojärjestelmässä voidaan turvata riittävä määrä osaavaa sosiaalihuollon henkilöstöä, jotta asiakkaiden yksilöllinen kokonaistilanne voidaan tosiasiallisesti ja asianmukaisesti arvioida. Vastaanottokeskuksessa ohjeistetaan vastanottorahan myöntämistä jo nyt melko määrämuotoisesti ja liikkumavara ammattihenkilön laatimaan yksilölliseen arvioon on pienempi kuin esim. hyvinvointialueiden sosiaalihuollossa harkinnanvaraisen toimeentulotuen osalta. Tilanne voi pahimmillaan aiheuttaa asiakkaiden oikeuksien rajaamista mahdollisimman kapeiksi kustannustehokkuutta ja suoraviivaisuutta tavoiteltaessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää sisäministeriötä siitä, että esityksessä on pääosin onnistuneesti arvioitu tuloköyhyyden yleisiä vaikutuksia erityisesti lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin. Lisäksi ministeriö pitää tärkeänä, että lausuntokierroksen perusteella esitystä on korjattu yksinhuoltajien vastaanottorahan tason osalta. Esityksessä todetaan, että vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin lieventää se, että vastaanottopalveluina tarjottavat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vastaanottorahaa saaville maksuttomia, eikä asiakkaan taloudellinen tilanne muodostu esteeksi niiden saamiselle. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa nostaa esiin huolen vastaanottopalveluiden sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyydestä ja laadusta tilanteessa, jossa sote-henkilöstön saatavuus valtakunnallisesti ja myös alueellisesti on erittäin vaikeassa tilanteessa. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan myöskään työnjako vastaanottokeskusten sote-palveluiden ja hyvinvointialueiden palveluiden kesken ei ole kaikilta osin selkeä erityisesti lasten, lapsiperheiden, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palveluiden järjestämisen osalta.

Sosiaalihuollon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmän on tarkoitus turvata, että asiakkaat saavat tarpeelliset ja riittävät palvelut sekä etuudet, eikä heidän itsemääräämisoikeuttaan rajoiteta muutoin kuin lain säädetyin edellytyksin. Vastaanottojärjestelmässä tapahtuva sosiaali- ja terveydenhuolto ei ole saman säätely- ja valvontajärjestelmän piirissä kuin muu sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta ja Maahanmuuttovirasto on samalla palveluiden järjestäjä ja valvoja. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että Maahanmuuttoviraston tulee vahvistaa vastaanottokeskusten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvontaa, tilannekuvaseurantaa sekä mm. rekisteritiedon hyödyntämistä palveluiden seurannassa ja vaikutusten arvioinnissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että esityksestä puuttuu lähes kokonaan vaikutusten arviointi hyvinvointialueiden toimintaan. Esitys saattaa sisäministeriön omankin arvion mukaan lisätä mm. lastensuojelun tarvetta ja ilmoituksia hyvinvointialueille tilanteessa, jossa erityisesti lastensuojelun henkilöstötilanne on erityisen vaikea. Myös muun hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien kiireisen sosiaalihuollon ja erityissairaanhoidon (mm. psykiatrinen hoito) tarve saattaa lisääntyä esim. yksityismajoituksessa asuvien osalta.

Vastaanottokeskuksissa käytetään merkittävää viranomaisvaltaa, jota lain nojalla on delegoitu muille kuin toimivaltaisille viranomaisille mm. yksityisille vastaanottopalveluiden tuottajille. Viranomaistoiminnan delegoinnille tulee asettaa vahvat ja oikeudellisesti kestävät reunaehdot. Vastaanottokeskuksilla tulee olla selvät toimintaohjeet siitä, milloin arviointivastuu esim. lasten hyvinvoinnista ja sen turvaamisesta siirtyy toimivaltaiselle viranomaiselle hyvinvointialueella. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomioita siihen, miten lain voimaantullessa vastaanottokeskusten viranomaisvallan käyttöä ohjeistetaan, arvioidaan ja valvotaan. Kokonaisuutta on tarpeen selkeyttää jatkossa esimerkiksi vastaanottolain laajemman uudistamisen yhteydessä.

Vaikutukset lapsiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin

Kuten esityksessä todetaan, voivat vastaanottorahan alentamisen vaikutukset olla hyvin haitallisia erityisesti perheiden, lasten ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden terveyteen ja hyvinvointiin. Esityksellä saattaa olla vaikutusta siihen, että haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät joutuvat taloudellisen tilanteen heikentyessä entistä haavoittuvampaan asemaan, minkä sosiaali- ja terveysministeriö näkee erityisen haitallisena kehityskulkuna.

Vastaanottorahan pienentyessä ja toimeentulon heikentyessä asianosaiset voivat joutua turvautumaan kyseenalaisiin toimeentulon hankkimiskeinoihin, mikä voi johtaa hyväksikäytön ja pahimmillaan ihmiskaupan lisääntymiseen ja tarve pimeiden työmarkkinoiden hyödyntämiseen voi kasvaa.

Koska turvapaikanhakijat eivät saa alkuvaiheessa tehdä töitä (ja myöhemminkin työnsaanti voi olla vaikeaa), jotkut voivat hakeutua tekemään töitä harmaan talouden piiriin. Esityksessä todetaan erityisesti ihmiskaupan uhrien osalta, että ”(m)yös uudelleen uhriutuminen on todennäköisempää, mikäli vastaanottoraha ei tarjoaisi riittävää toimeentulon turvaa.” Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että sisäministeriö täydentäisi esitystään arviolla siitä, että mikäli esitys toteutuu, täyttääkö Suomi EU:n ihmiskauppadirektiivin velvoitteen uhrin toimeentulon takaavasta elintasosta.

Esityksessä tuodaan myös esille muita mahdollisia negatiivisia vaikutuksia, jotka liittyvät muun muassa vastaanottokeskusten asiakkaiden ja työntekijöiden turvallisuuden tunteeseen, levottomuuden lisääntymiseen, sekä esimerkiksi toimeentuloasioita käsitteleviin (ja mahdollisesti muihinkin) viranomaisiin kohdistuvaa turhautuneisuuteen. Levottomuus ja turhautuneisuus voisi pahimmillaan johtaa myös väkivallan tai sen uhan lisääntymiseen. Lisäksi toimeentulo-ongelmat aiheuttavat kuormitusta, joka todennäköisesti alkaa näkyä perheiden huonovointisuutena, päihteidenkäytön ja väkivaltaisuuden lisääntymisenä. Näiltä osin sosiaali- ja terveysministeriö näkee esityksessä suuria riskejä erityisesti vastaanottojärjestelmän piirissä oleville lapsille.

Esityksessä on erikseen arvioitu vastaanottorahan ja käyttörahan alentamisen vaikutuksia ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten tilanteeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa kiinnittää huomiota yksityismajoituksessa asuviin, ilman huoltajaa saapuneisiin alaikäisiin, joiden kontaktit vastaanottokeskusten sote-palveluihin voivat esityksen myötä heikentyä. Ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten yksityismajoituksen lisäännyttyä, on ollut havaittavissa, ettei heidän kokonaistilannettaan ole mahdollista vastaanottokeskuksissa valvoa samalla tavalla kuin ryhmäkodeissa asuvien lasten tilannetta. Myös yksityismajoituksessa asuvista ilman huoltajaa saapuneista lapsista tehdyt lastensuojeluilmoitukset ovat lisääntyneet parin viime vuoden aikana. Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, ettei ole tarkoituksenmukaista heikentää esityksellä alaikäisten asemaa siten, että sen voidaan arvioida aiheuttavan lisääntyvää lastensuojelupalveluiden tarvetta tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden lastensuojelupalvelut ovat jo valmiiksi kuormittuneet esim. henkilöstöpulan vuoksi.

Perus- ja ihmisoikeuksien arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää keskeisenä lakiehdotuksen arviointia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on perustuslain 22 § huomioiden pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle (PeVL 27/2016 vp s. 2). Vastaanottolain esitöissä todetaan, että kansainvälistä suojelua hakevan ja ihmiskaupan uhrin, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, maassa oleskelun pituus voi vaihdella muutamasta viikosta muutamaan vuoteen. Tämän vuoksi yksinomaan kiireellisen hoidon antamista ei voida pitää riittävänä terveydenhuollon tasona (HE 266/2010 vp s. 58). Vaikka oleskelu olisi tilapäistä, se voi olla pitkäaikaista. Tämä tulisi sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ottaa huomioon arvioitaessa lakiehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuutta.