Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Välivastine 27.5.2024
Erityisasiantuntija Tiina Järvinen

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n muuttamisesta – HE 28/2024 vp

Hallituksen esityksessä (HE 28/2024 vp) ehdotetaan pienennettävän vastaanottorahaa ja käyttörahaa, joita myönnetään kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa. Vastaanottorahaa myönnetään ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla.

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä välivastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Lausuntoja ovat antaneet seuraavat tahot: Amnesty International Suomen osasto, Helsingin kaupunki, Joutsenon vastaanottokeskus, Kansaneläkelaitos, Kotokunta Oy, keskusrikospoliisi, Kuntaliitto, Lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun keskusliitto, Maahanmuuttovirasto, oikeusministeriö, Pakolaisneuvonta ry, Pirkanmaan hyvinvointialue, poliisihallitus, Suomen sosiaali ja terveys – SOSTE ry, Suomen Punainen Risti, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Ukrainalaisten yhdistys Suomessa ry ja valtiovarainministeriö

Esityksen tavoitteet

Useampi lausunnonantaja nostaa lausunnossaan esille, että esityksen tavoitteet eivät ole yhteismitallisia esityksessä käytettyjen keinojen kanssa. Esityksen pyritään toteuttamaan hallitusohjelmassa vastaanottotoiminnalle asetettuja säästötavoitteita. Lisäksi tavoitteena on vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta.

Pakolaisneuvonta ja *SOSTE ry* nostavat lausunnoissaan esille, että esityksen arvioidut säästövaikutukset ovat verrattain pienet suhteessa siihen, kuinka paljon kielteisiä vaikutuksia esityksellä on. Lisäksi lakimuutoksen kokonaiskustannuksia ei ole kaikin osin huomioitu. *Maahanmuuttovirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Lapsiasiavaltuutettu* ja *Kotokunta ry* huomauttavat lausunnoissaan, että lakimuutos voi osin johtaa vastaanottotoiminnan kustannusten nousuun. *Valtiovarainministeriö* pitää kuitenkin ymmärrettävänä, että esityksestä saatavat säästöt ovat vastaanottorahan indeksijäädytyksestä johtuen pienemmät kuin mitä hallitusohjelmassa on tavoiteltu.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen säästöt jäävät arvioitua pienemmäksi, koska esityksessä on huomioitu vastaanottorahaan kohdistuva indeksijäädytys sekä vastaanottorahan

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@gov.fi | www.intermin.fi

pienentämisen vaikutus erityisesti yksinhuoltajille ja perheille, joissa on 10-17-vuotiaita lapsia. Tilapäistä suojelua saavien kuntaan siirtyminen siirtää kustannukset Maahanmuuttovirastolta kunnille, hyvinvointialueille ja Kansaneläkelaitokselle, eikä täten tuota kokonaistaloudellisesti säästöä. Pitkällä aikavälillä tilapäistä suojelua saavien kuntaan siirtyminen tukee kuitenkin parhaiten ukrainalaisten hyvinvointia ja kotoutumista ja on siten yhteiskunnalle edullisempaa kuin pitkittynyt oleskelu vastaanottojärjestelmän piirissä. Lakimuutos saattaa lisäksi lisätä asiakkaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta, täydentävän vastaanottorahan hakemuksia ja yksityismajoittujien siirtymistä vastaanottokeskusmajoitukseen. Näitä vaikutuksia on kuitenkin tässä vaiheessa erittäin vaikea arvioida ja esityksen mahdollisia vaikutuksia tullaan näiltä osin seuraamaan vuosina 2024–2025.

Poliisihallituksen mukaan esityksen tavoite pyrkiä vähentämään turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta on erityisen tärkeä Suomen itärajan tilannetta ja hybridivaikuttamista silmällä pitäen. *Kuntaliitto, Amnesty, Pakolaisneuvonta, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Punainen Risti ja SOSTE ry* tuovat kuitenkin esille, että esityksen tavoitteena oleva houkuttelevuuden vähentäminen ei ole kestävä peruste vastaanottorahan pienentämiseksi, eikä asiaa ole esityksessä perusteltu riittävällä tasolla.

Sisäministeriön mukaan vastaanottorahan määrän vaikutuksesta perusteettomasti kansainvälistä suojelua hakevien määrään ei ole todennettua tietoa. Siihen, mistä maasta henkilö hakee turvapaikkaa, vaikuttavat myös monet muut tekijät kuten, kohdemaan maine, elintaso ja maassa jo oleskelevat sukulaiset. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut syrjintäkiellon kannalta ongelmalliseksi, että hallituksen esityksessä perusteltiin maahanmuuttajille maksettavan etuuden alhaisempaa määrää Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä (PeVL 55/2016 vp). Myös EU- ja ETA-maiden välillä tapahtuu kuitenkin edelleen liikkumista. Esimerkiksi tilapäistä suojelua saavien on vuonna 2023 havaittu siirtyvän Puolasta ja Saksasta Norjaan, jossa tarjottavien etuuksien määrä on selvästi suurempi. Epätoivottavan edelleen liikkumisen vähentämiseksi, on tarpeellista varmistaa, että eri jäsenmaiden tarjoamat vastaanottopalvelut ja turvapaikkajärjestelmät olisivat mahdollisimman yhteismitallisia. Perusteettomien hakemusten vähenemisellä varmistettaisiin lisäksi turvapaikkajärjestelmän palvelujen kohdentaminen nykyistä paremmin niille, jotka ovat suojelun tarpeessa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti ja kansainvälisten sopimusten velvoitteet

Lausunnoissa todetaan, että esitys on ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 momentin kanssa, eikä ota huomioon kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. *Amnesty, SOSTE ry ja Suomen punainen risti* tuovat lisäksi esille, että esitys on ristiriidassa myös vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) jäsenvaltioilta edellyttämän turvapaikanhakijoiden toimeentuloturvan tason kanssa.

Sisäministeriö tuo esille, että toimeentulotukea on Suomessa käytetty perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna. Toimeentulotuen perusosa on perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämää

turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii (esim. PeVL 11/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että vastaanottorahaa ei voida sen saajien osalta ymmärtää suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 15/2023 vp). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, mikä on ihmisarvoisen elämän edellytysten mukainen toimeentulon vähimmäistaso.

Esityksessä vastaanottorahan määrä säilyisi edelleen vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksesta huolimatta välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrän yläpuolella.

YK:n TTS -komitea ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat arvioineet, että Suomessa myönnettävä sosiaaliturvan taso on liian alhainen. Kumpikaan komitea ei ole erikseen arvioinut vastaanottorahan riittävyyttä, mutta ovat todenneet suomalaisen toimeentulotuen tason liian alhaiseksi. YK:n TTS- komitean tai Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean käyttämät laskentakaavat eivät huomioi sitä, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on kattava kokonaisuus erilaisia palveluita ja sosiaalietuuksia. Suomessa toimeentulo voi koostua erilaisten tukien yhdistelmästä ja esimerkiksi julkinen terveydenhuolto on lähes ilmaista, mikä vaikuttaa oleellisesti elintasoon. Myös vastaanottokeskuksen ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaan toimeentulo ja hyvinvointi turvataan suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää vastaavasti vastaanottopalveluiden ja auttamisjärjestelmän palveluiden kokonaisuudella. Henkilön toimeentulo koostuu rahallisesta tuesta ja aineellisista hyödykkeistä, minkä lisäksi henkilöllä on oikeus muun muassa ilmaiseen majoitukseen, sosiaalipalveluihin ja terveyspalveluihin.

Vastaanottodirektiivin 17 artiklan 5 kohdan mukaan aineellisten vastaanotto-olosuhteiden määrä on vahvistettava tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi, jos jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina. Jäsenvaltiot voivat tarjota hakijoille epäedullisempaa kohtelua kuin omille kansalaisille, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille direktiivissä säädettyä korkeamman elintason. *Sisäministeriön* näkemyksen mukaan direktiivissä ei sanota, että rahana ja hyödykkeinä myönnettävän aineellisen tuen yhteismäärän tulisi olla jokin tietty summa tai suoraan verrattavissa kansalaisille myönnettävään aineelliseen tukeen.

Vastaanottorahan perusosan riittävyys

Maahanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokeskus, Kotokunta Oy, Lastensuojelun keskusliitto, Lapsiasiavaltuutettu, Kuntaliitto, Pirkanmaan hyvinvointialue, Helsingin kaupunki, Pakolaisneuvonta ja Ukrainalaisten yhdistys Suomessa tuovat lausunnoissaan esille, että esitys tulee heikentämän vastaanottorahaa saavien toimeentuloa ja mahdollisuutta huolehtia perustarpeista, jotka vastaanottorahan tulisi kattaa. Lausunnoissa esitetään huoli siitä, että esitys kasvattaa eroa toimeentulotuen perusosan ja vastaanottorahan välillä. Lausunnoissa

korostetaan, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sisäministeriö tuo esille, että toimeentulon riittävyyttä voidaan arvioida eri tavoin, eikä yhtä objektiivista mittaria ole löydettävissä. Esimerkiksi viitebudjetin mukaan vastaanottorahan määrä olisi vastanottorahan perusosan pienentämisen ja indeksijäädytyksen jälkeen edelleen riittävä terveellisestä ruoasta syntyviin kustannuksiin. Vastaanottorahan perusosan tulee ravintomenojen lisäksi kattaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Ravintomenojen jälkeen muihin vastaanottorahalla katettaviin menoihin jäljelle jäävä euromäärä olisi viitebudjetin mukaan suurempi kuin, jos vastaanottorahan määrää verrataan ainoastaan välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen määrään. Vastaanottoraha tarjoaa myös enemmän liikkumavaraa kuin välttämätön toimeentulotuki, koska vastaanottoraha maksetaan kuukaudeksi kerrallaan. Lisäksi vastaanottojärjestelmässä vastaanottopalveluiden avulla vastataan erikseen niiden henkilöiden tarpeisiin, joilla on haavoittuvasta asemasta johtuvia erityisiä tarpeita.

Vastaanottorahan riittävyyttä ei voida suoraan verrata toimeentulotuen perusosan riittävyyteen, koska toimeentulotuen perusosaan sisältyviä menoja katetaan vastaanottojärjestelmässä myös aineellisina hyödykkeinä annettavalla osuudella. Hyödykkeiden osuus on 30 prosenttia toimeentulotuesta annetun lain 9 §:ssä säädetyn perusosan määrästä.

Lainmuutoksella ei ehdoteta muutoksia etuuksien määräytymisperusteisiin tai oikeuteen saada etuutta. Esitys ei muuta hyödykkeinä annettavan tuen määrää. Esitys ei myöskään vaikuta vastaanottokeskuksen asiakkaan oikeuteen saada muita vastaanottopalveluita. Vastaanottopalveluihin kuuluvat vastaanottorahan ja aineellisten hyödykkeiden lisäksi muun muassa majoitus, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä täydentävä vastaanottoraha silloin, kun sen arvioidaan olevan yksilöllisestä syystä tarpeen. Vastaanottolain 14 §:n mukaan vastaanottopalvelut annetaan kaikille kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saaville. Henkilöllä on vastaanottolain nojalla subjektiivinen oikeus vastaanottopalveluihin, joiden tehtävänä on vastaanottolain 1 §:n mukaisesti turvata henkilön toimeentulo ja huolenpito. Vastaanottolakia sovellettaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen etuun ja otetaan huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat henkilön haavoittuvasta asemasta. Edellä esille tuodusta johtuen *Sisäministeriö* arvioi, että hakijan välttämätön toimeentulo ja huolenpito eivät vastaanottorahan pienentymisestä ja indeksijäädytyksestä huolimatta vaarantuisi.

Vastaanottoraha ja välttämätön toimeentulotuki

Asiantuntijalausunnoissa kritisoidaan sitä, että vastaanottorahan kansallisen sosiaaliturvan vertailukohdaksi otettaisiin perustoimeentulotuen sijaan välttämättömänä toimeentulotukena

myönnettävät laskennalliset ravintomenot. Vastaanottorahaa ei voi lausunnonantajien mukaan verrata päiviksi kerrallaan myönnettävään kiireelliseen tukeen.

Sisäministeriö toteaa, että välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien laskennallisten ravintomenojen määrä on esityksessä otettu reunaehdoksi määrästä, jonka alle vastaanottorahan ei tulisi esityksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksesta laskea. Esitys pienentää vastaanottorahan suhdetta toimeentulotuen perusosaan. Vastaanottorahan myöntämisessä noudatettaisiin kuitenkin myös jatkossa soveltuvin osin toimeentulotuesta annetun lain 3 luvun menettelyä koskevia säännöksiä.

Käyttöraha

Maahanmuuttovirasto, Lapsiasiavaltuutettu ja *Kotokunta Oy* nostavat lausunnoissaan esille, että käyttörahan pienentäminen vaikeuttaa ilman huoltajaa olevien lasten rahankäytön opettelua ja kasvattaa eroa lastensuojelulain mukaisen käyttövaran ja käyttörahan välillä.

Sisäministeriö toteaa, että käyttöraha on taskurahan luonteinen etuus. Lakimuutos ei vaaranna lasten toimeentuloa, koska he saavat täyden ylläpidon alaikäisille tarkoitetussa vastaanottoyksiköissä. Käyttörahan piirissä olevien lasten asema suhteessa lastensuojelulain mukaisen käyttövaran piirissä oleviin lapsiin on jo nyt erilainen johtuen lasten erilaisesta tilanteesta ja palvelujärjestelmästä, eikä lasten tilannetta voi suoraan verrata toisiinsa.

Vastaanoton kesto

Lausunnoissaan *Helsingin kaupunki, Kotokunta Oy, Kuntaliitto, Maahanmuuttovirasto, Pakolaisneuvonta, SOSTE ry ja sosiaali- ja terveysministeriö* nostavat esille, että turvapaikkaprosessin kesto ei ole lyhyt, eikä henkilöllä itsellään ole mahdollisuuksia vaikuttaa omaan tilanteeseensa tai prosessin pituuteen. *Joutsenon vastaanottokeskus* tuo lisäksi esille, että turvapaikkaprosessin tehostamisella ei ole vaikutusta ihmiskaupan uhrin vastaanottorahan varassa viettämään aikaan.

*Sisäministeriö t*oteaa, että vastaanottopalvelut on tarkoitettu lyhytaikaisiksi, mikä oleskeluluvan saavan turvapaikanhakijan kohdalla tarkoittaisi korkeintaan noin kuutta kuukautta. Tilapäistä suojelua saavan kohdalla aika vastaanottopalveluiden piirissä kestäisi noin vuoden, jos tämä käyttäisi oikeuttaan hakea kotikuntaa. Kielteisen päätöksen saavan kohdalla vastaanottopalveluiden kesto voi muutoksenhaun vuoksi olla selvästi pidempi. Mikäli henkilön pitkittynyt oleskelu vastaanottojärjestelmässä aiheuttaa haavoittuvuutta, huomioidaan se erikseen palveluita järjestettäessä. Erityisesti lainvoimaisen kielteisen päätöksen saaneella henkilöllä on lisäksi todennäköisesti mahdollisuus palata koti- tai lähtömaahansa ja saada taloudellista tukea paluuta ja uudelleenkotoutumista varten.

Myös ihmiskaupan uhrin kannalta aika vastaanottorahan piirissä voi muodostua pitkäksi. Ihmiskaupan uhrin tukiverkko ja mahdollisuus saada tukea auttamisjärjestelmältä esimerkiksi sosiaalipalveluna on kuitenkin vahvempi kuin kansainvälistä suojelua hakevalla tai tilapäistä suojelua saavalla. Tällöin voitaisiin arvioida, ettei myöskään ihmiskaupan uhrin välttämätön toimeentulo ja huolenpito vastaanottorahan pienentymisestä huolimatta vaarantuisi

Vastaanottopalvelut on rakennettu turvaamaan henkilön toimeentulo ja huolenpito ainoastaan tilapäisesti. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että oleskelu vastaanottopalvelujen varassa on mahdollisimman lyhyt, mitä varmistetaan turvapaikkamenettelyn tehostamishankkeilla.

Esityksen vaikutukset

Lausunnoissa tuodaan esille, että esityksessä ei ole huomioitu riittävästi lakimuutoksen kielteisiä vaikutuksia. *Lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun keskusliitto, Helsingin kaupunki, Maahanmuuttovirasto, Kotokunta Oy, Pirkanmaan hyvinvointialue, Pakolaisneuvonta, SOSTE ry, sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö* nostavat esille, että esitys heikentää lasten oikeuksien toteutumista. *Joutsenon vastaanottokeskus ja oikeusministeriö* toteavat, että esitys kasvattaa alttiutta hyväksikäytölle ja vaikeuttaa ihmiskaupan ilmituloa. *Ukrainalaisten yhdistys Suomessa ry* tuo esille, että esitys kohdistuu suhteettomasti ukrainalaisiin ja heikentää jo valmiiksi heikossa asemassa olevien henkilöiden tilannetta. *Kansaneläkelaitos* tuo kuitenkin lausunnossaan esille, että on tärkeää, että esitys ei kasvata ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevien määrää ja tästä johtuen on oleellista, että vastaanottorahan määrä ei laske ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville myönnettävän välttämättömän toimeentulotuen alle. *Keskusrikospoliisi ja poliisihallitus* arvioivat, että esityksellä ei ole merkittävää vaikutusta poliisin tehtävämäärään.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin yksinhuoltajaperheisiin ja perheisiin, joissa on 10-17- vuotiaita lapsia on pyritty lieventämään vähentämällä vastaanottorahan määrää näiltä ryhmiltä muita vähemmän. Tilapäistä suojelua saavilla on oikeus siirtyä kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden piiriin sen jälkeen, kun he ovat oleskelleet Suomessa vähintään vuoden. Lisäksi tilapäistä suojelua saavilla on oikeus laajempiin palveluihin ja paremmat mahdollisuudet parantaa omaa toimeentuloaan kuin kansainvälistä suojelua hakevilla. Myös ihmiskaupan uhreilla, joilla ei ole kotikuntaa on oikeus auttamisjärjestelmän laajempaan palveluvalikoimaan. Täten esityksen suurimmat vaikutukset kohdentuisivat kansainvälistä suojelua hakeviin ja erityisesti niihin, joiden oleskelu vastaanottojärjestelmässä on pitkittynyt. Heidän hyvinvointiaan ja toimeentuloaan tuetaan tarvittaessa vastaanottojärjestelmän palveluilla.

Esitys on annettu väliaikaisena, jolloin on mahdollista seurata vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia ja tarvittaessa tehdä korjaavia liikkeitä. Esityksen vaikutuksia erityisesti lasten, ihmiskaupan uhrien ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien osalta on seurattava erityisen tarkkaan.

Muut huomiot

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että koska esityksellä olisi vaikutusta vuoden 2024 talousarvioon, se tulee valmistella vuoden 2024 toiseen lisätalousarvioon liittyvänä budjettilakina. Tämän osalta esityksessä on vielä virheellisiä viittauksia vuoden 2024 lisätalousarvioon sekä luvussa 11.1. vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen.

Lisäksi esityksen rinnakkaistekstiin on jäänyt 20 §:n 1 momentin 1 kohtaa koskevaan lakiehdotukseen viittaus yksinhuoltajaan, joka tulisi poistaa.