

Asia: VN/13739/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa esitysluonnoksesta, jolla jatkettaisiin vastaanottorahan perusosaa, käyttörahaa ja täydentävää vastaanottorahaa koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloa 11.6.2026 asti. Vastaanotto- ja käyttörahan määrää koskevien pysyvien lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 12.6.2026, ja ne valmistellaan vastaanottodirektiivin täytäntöönpanoa koskevan vastaanottolain uudistamishankkeen aikana.

Vastaanottorahan ja käyttörahan kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennettiin väliaikaisesti vuonna 2024 lailla 466/2024, joka on voimassa vuoden 2025 loppuun. Perustuslakivaliokunta antoi hallintovaliokunnalle lausunnon (PeVL 25/2024 vp) väliaikaista muutosta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 28/2024 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta, joka koskee oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 25/2024 vp, kappale 2). Valiokunta edellytti, että sääntelyä selkeytettiin siten, että laista käy yksiselitteisesti ilmi tuen myöntämisen ja myöntämisen edellytysten oikeusharkintaisuus ja se, että vastaanottolain 19 §:n 1 momentin säännös ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamisesta ja itsenäisen selviytymisen edistämisestä koskee myös täydentävää vastaanottorahaa (PeVL 25/2024 vp, kappale 13).

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on edellä kuvatussa lausunnossaan pitänyt väliaikaista sääntelyä perustuslain kannalta hyväksyttävänä, kun siihen tehtiin valiokunnan edellyttämät muutokset. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia kyseisen sääntelyn sisältöön.

Väliaikainen laki on perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamalla tavalla merkityksellinen perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta, ja niin on siten myös laki, jolla pidennetään kyseisen lain voimassaoloa. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa tulee oikeusministeriön näkemyksen mukaan tuoda esiin yhteys perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Lisäksi esityksen vaikutuksia koskevaa osiota on syytä täydentää arviolla muutoksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin.

Väliaikaisen muutoksen vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan väliaikaisen lain voimassaoloaikana täydentävän vastaanottorahan tarve on kasvanut moninkertaiseksi. Täydentävän vastaanottorahan tarpeen lisäys on johtanut työmäärän merkittävään kasvuun vastaanottokeskusten sosiaalipalveluissa, mikä on vaikuttanut mahdollisuuksiin tarjota muita sosiaalipalveluita, kuten sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta. Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille toteuttaman kyselyn perusteella 86 prosentille asiakkaista on annettu täydentävän vastaanottorahan lisäksi kiireellistä tukea ravintomeneihin, ja 78 prosenttia asiakkaista on turvautunut keskuksen ulkopuoliseen ruoka-apuun. Esitysluonnoksen mukaan vastaanottokeskusten kyselyvastauksissa korostui huoli perheiden taloudellisesta tilanteesta ja vaikutuksista lasten hyvinvointiin.

Oikeusministeriö katsoo, että väliaikaisen sääntelyn toteutuneiden vaikutusten johdosta on tarpeen varmistaa, että sääntely ja sen soveltaminen kokonaisuutena turvaavat perustuslain 19 §:n 1 momentissa edellytetyn ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon kaikissa tilanteissa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen täysimääräisesti, mitä myös perustuslakivaliokunta edellytti väliaikaista muutosta käsitellessään (PeVL 25/2024 vp).

Oikeusministeriö korostaa, että sääntelyn väliaikaisuudesta huolimatta sen vaikutuksia on tärkeää seurata tiiviisti ja järjestelmällisesti. Sääntelyn vaikutuksia tulee seurata erityisesti lasten, perheiden ja yksin tulleiden alaikäisten sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien näkökulmasta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tietoja väliaikaisen muutoksen vaikutuksista hyödynnetään pysyvän lainsäädännön valmistelussa vastaanottodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Muutoksen säädöstekninen toteutustapa

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lakiehdotuksen säädöstekniseen toteutustapaan. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sekä väliaikaisen lain voimassaolon päättymisajankohtaa että voimaantuloajankohtaa.

Oikeusministeriö viittaa lainkirjoittajan oppaan voimaantulosäännöksen muuttamista koskevaan jaksoon 15.9., jonka mukaan säädöksen voimaantuloajankohtaa ei voi muuttaa enää säädöksen tultua voimaan. Alkuperäistä voimaantuloajankohtaa ei saa muuttaa tai jättää pois säädöksestä. Näin ollen väliaikaisen lain voimassaolon jatkamisesta säädettäessä tulee muuttaa ainoastaan voimaantulosäännöksen voimassaolon päättymisajankohtaa. Voimaantuloajankohdan muuttaminen olisi säädösteknisesti virheellistä ja voisi aiheuttaa tulkintaongelmia sekä oikeudellista epäselvyyttä.

Oikeusministeriö katsoo, että esitystä on jatkovalmistelussa korjattava siten, että voimassaoloa jatketaan ainoastaan muuttamalla voimassaolon päättymisajankohtaa ja säilyttämällä alkuperäinen voimaantuloajankohta 1.8.2024 ennallaan.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin arvio esitysluonnoksesta:

Esityksen vaikutuksia ei ole arvioitu ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta.

HE:n vaikutusarviossa tuodaan esiin, että Maahanmuuttovirasto toteutti alkuvuodesta 2025 vastaanottokeskuksille kyselyn, jolla kartoitettiin vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia vastaanottokeskusten työhön ja asiakkaisiin. Vastausten mukaan vastaanottorahan pienentäminen ja täydentävän vastaanottorahan lisääntynyt hakeminen ovat johtaneet vastaanottokeskuksen sosiaalipalveluiden työmäärän merkittävään kasvuun. Täydentävää vastaanottorahaa koskevien päätösten määrä on kasvanut 23 prosentilla vastaanottorahan pienentämisen jälkeen. Tämä on vähentänyt muihin sosiaalipalveluihin, sosiaalityöhön ja sosiaaliohjaukseen käytettävää työaikaan.

Arvio on, että vastaanottorahaa koskevien väliaikaisten lakimuutosten voimassaolon jatkaminen tulee pitämään hallinnollisen työn ja tulkkaustarpeen määrän vastaanottokeskuksissa korkealla tasolla.

Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille toteuttaman kyselyn vastauksissa korostui huoli perheiden taloudellisesta tilanteesta ja vaikutuksista lasten hyvinvointiin. Täydentävää vastaanottorahaa on myönnetty lapsille ja lapsiperheille eri tarpeisiin. Tukea on myönnetty erityisesti lasten vaatteisiin, ruokamenoihin ja harrastuskustannuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 25/2024 vp mukaan lapsen edun ja oikeuksien toetutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti, mikä tulee huomioida myös vastaanottorahaa koskevan sääntelyn asianmukaisessa soveltamisessa.

Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille toteuttaman kyselyn perusteella 86 prosentille asiakkaista on annettu täydentävän vastaanottorahan ohella muuta kiireellistä tukea ravintomenoihin, kuten ruokakassi, maksusitoumus tai lahjakortti. Muulla kiireellisellä tuella on autettu hakijaa pärjäämään esimerkiksi viikonlopun ylitse, kunnes päätös täydentävän vastaanottorahan myöntämisestä on voitu tehdä. Vastausten perusteella 78 prosenttia asiakkaista on turvautunut keskuksen ulkopuoliseen ruoka-apuun. Väliaikaisen lain voimassaolon jatkamisen arvioidaan ylläpitävän kiireellisen tuen tarvetta vastaanottokeskuksissa.

Esityksen vaikutuksia tulisi arvioida ihmiskaupan uhrien asemaan sekä erityisesti erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ihmiskaupan lapsiuhreihin sekä ihmiskaupan uhrien lapsiin. Esityksen vaikutuksia olisi näiltä osin myös seurattava erityisen tarkkaan.

Ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta annetun Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 43–44/2012, HE 122/2011) tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa, suojata ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia, luoda kattava kehys uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle siten, että samalla taataan sukupuolten tasa-arvo sekä varmistaa tehokas rikostutkinta ja syyttäminen sekä edistää kansainvälistä yhteistyötä ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Yleissopimuksessa määritellään muun muassa peruseriaaumatteet uhrien suojelemiselle ja auttamiselle. Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan 12 artiklan 1 kohta velvoittaa toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla autetaan uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Artiklan 1 kohdan mukaan tähän apuun kuuluu muun muassa: a) uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen, asianmukaisen ja turvallisen majoituksen, psykologisen ja aineellisen avun sekä vastaavien toimien avulla.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin suhteessa näihin velvoitteisiin. Esityksellä voi arvioida olevan merkittävä vaikutus erityisesti, kun puhutaan ihmiskaupan uhreista, joilla on vain rajalliset mahdollisuudet parantaa toimeentuloaan omalla toiminnallaan. Ylipäättään alttiuden hyväksikäytölle voi ennakoida kasvavan, erityisesti kun puhutaan jo valmiiksi matalasta toimeentulotasosta, jota esityksellä leikattaisiin entisestään.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 28/2024) todetaan, että vastaanottorahan pienentäminen saattaa kasvattaa ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrää, mikäli henkilö arvioi, että hänellä olisi paremmat edellytykset toimeentuloon laittomasti maassa oleskelevana kuin vastaanottojärjestelmän asiakkaana. Myös tämä saattaa altistaa ihmisiä hyväksikäytölle.

Eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 50/2025 vp), jolla maassa laittomasti oleskelevilta poistetaan oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sosiaaliturvaan. Eri esitysten yhteisvaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin saattavat johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin ja altistaa heitä hyväksikäytölle.

Suomen verrokkimaassa Ruotsissa Migrationsverketin mukaan päivärahan matala taso on johtanut tilanteeseen, jossa yksityismajoituksessa majoittuvilla henkilöillä ei ole juurikaan kannustinta olla yhteydessä viranomaisiin. Yksityismajoituksessa asuvat eivät välttämättä hae lainkaan vastaanottokeskuksen myöntämää päivärahaa tai muita etuuksia, vaan hankkivat toimeentulonsa itse tai turvautuvat sosiaalisen verkostonsa tukeen. Migrationsverketin mukaan osa hakijoista työskentelee epämääräisissä työsuhteissa alttiina hyväksikäytölle.

Myös Suomessa Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän arvion mukaan vastaanottorahan pienentäminen saattaa vaikeuttaa ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Mikäli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tarjoama toimeentulo johtaisi käytännössä taloudelliseen ahdinkoon, ei uhri välttämättä haluaisi tukeutua Auttamisjärjestelmän tarjoamaan apuun. Tällöin uhrin kokema hyväksikäyttö ei tulisi viranomaisten tietoon. Myös uudelleen uhriksi joutumisen riski voi kasvaa, mikäli vastaanottoraha ei tarjoaisi riittävää toimeentulon turvaa. Vaikutuksia voi olla myös rikosvastuun toteutumiseen, jos hyväksikäyttö ei tulisi viranomaisten tietoon.

Esityksen arvoidut vaikutukset ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta:

- Alttiuden hyväksikäytölle voi ennakoida kasvavan
- Ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmitulo saattaa vaikeutua
- Riski uudelleen uhriksi joutumiselle saattaa kasvaa

Saarela Anna
Oikeusministeriö