

Asia: VN/23816/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään.

Ihmisoikeusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Hallituksen esitysluonnos ehdottaa myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan määrän laskemista ”alimmalle tasolle, joka on mahdollista suhteessa vastaanottodirektiiviin ja Suomen sosiaaliturvaan”, käytännössä 20-22 % nykyistä tasoa alemmaksi.

Ihmisoikeusliitto ei kannata esitettyjä muutoksia. Niillä mahdollisesti saavutettavat marginaaliset taloudelliset hyödyt eivät ole peruste Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden laiminlyömiselle.

On positiivista, että esitys annetaan väliaikaisena, jolloin sen vaikutuksia on mahdollista arvioida keväällä 2024 käynnistyvän vastaanottolain uudistamishankkeen aikana.

Esitetyt muutokset heikentävät kohtuuttomasti oikeutta riittävään toimeentuloon

Esitys kuitenkin heikentäisi huomattavasti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeutta riittävään toimeentuloon. Vastaanottorahan määrä pienenisi kaikissa kategorioissa n. 20 % vuonna 2024 ja 21-22% vuonna 2025. Laki indeksijäädytyksistä on heikentänyt ostovoimaa huomattavasti korkean inflaation kontekstissa. Monet vastaanottorahaa saavista hakevat jo nyt ruoka-apua selviytyäkseen. Toisin kuin useilla muilla sosiaaliturvaa saavilla henkilöillä, ei heillä ole varsinakaan asiakkautensa alkuvaiheessa olemassa keinoja parantaa itse toimeentuloaan.

Perustuslain 19 § 1 momentti takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jonka tarkoituksena on ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaaminen (HE 309/1993 vp). Eksistenssiminimillä ei siis tässä viittaa hengissä pysymisen edellytyksiin, vaan sitä korkeampaan tasoon, ihmisarvoisen elämän edellytyksiin.

Tämä oikeus koskee jokaista Suomen lainkäyttöpiirissä olevaa henkilöä. Vastaanottolain uudistuksessa 2011 vastaanottoraha eriytettiin toimeentulotuen perusosasta sillä perustella että vastaanottopalveluissa annetaan luontoissuorituksia joiden arvona voidaan pitää n 30%. Esitysluonnoksessa tosin todetaan, etteivät luontoissuoritukset enää käytännössä vastaa 30 prosenttia. Näin vastaanottopalveluiden piirissä oleville henkilöille turvattiin toimeentulotukea laskennallisesti vastaava toimeentulo, mitä tuki perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan vastaanottorahan määrä voi olla 70 % toimeentulotuen perusosasta (PeVL 59/2010 vp). Nyt lausuttavan olevassa lakiesityksessä esitetään tätä nimenomaista aihetta koskevasta perustuslakivaliokunnan tulkinnasta radikaalisti poikkeavaa sääntelyä ja matalampaa tasoa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ”kansallisen sosiaaliturvan vertailukohtaksi” otettaisiin toimeentulotuen sijaan kiireellisenä toimeentulotukena myönnettävät laskennalliset ravintomenot (49 % toimeentulotuen perusosasta). On silti epäselvää, miten ehdotettuun 300 € (yksinhuoltajat ja yksinasuvat) ja 254 € (muut yli 18-vuotiaat) on päädytty. Esitysluonnoksen mukaan vastaanottorahan määrä koostuisi jatkossa mainitusta laskennallisten ravintomenojen määrästä sekä muista vastaanottolain 19§:n 2 momentin mukaisesti perusosalla katettavista menoista, joita ovat mm. vaatteet, paikallisliikenne, vähäiset terveydenhuollon menot, hygieniamenot ja puhelimenkäyttö. Esityksen mukaan 49 % toimeentulotuen perusosasta (laskennalliset ravintomenot) ovat vuonna 2024 288 € ja ennustetusti vuonna 2025 293 € (s. 21). Näin ollen yksinasuvan ehdotettu vastaanottoraha olisi laskennallisia ravintomenoja vain 12 euroa kuukaudessa korkeampi, ja vuonna 2025 vain 7 euroa korkeampi. Muiden kuin yksinasuvien kohdalla vastaanottoraha olisi jo vuonna 2024 alle laskennallisten ravintomenojen tason. Vaikuttaa perusteettomalta tai jopa virheelliseltä esittää, että tällä summalla olisi mahdollista kattaa muut edellä mainitut vastaanottolain mukaan perusosalla katettavat menot.

Esityksessä viitataan harkinnanvaraisen eli täydentävän vastaanottorahan käytön lisääntymiseen. Vastaanottolain 19 § mukaan täydentävää vastaanottorahaa ole kuitenkaan tarkoitettu päivittäisiin arjen kuluihin, vaan ne katetaan perusosalla. Tähän pykälään ei esitysluonnoksessa kuitenkaan ehdoteta muutosta.

Esityksessä ei perustella, miten esitettyjen muutosten jälkeen taattaisiin jokaiselle perustuslain 19 § 1 momentissa turvattu oikeus ihmisarvoisen elämän mahdollistavaan toimeentuloon ja toisaalta vastaanottolain 19 § mukaan perusosalla katettavat menot.

Minimitason tavoittelemisen on vastoin TSS-oikeuksien edistämisen velvoitetta

Perustuslain lisäksi lainsäätäjää velvoittavat Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Ne ovat osa Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lisäksi perustuslain 22§ asettaa julkiselle vallalle erityisen veloitteen turvata ihmisoikeuksien toteutuminen. Kuten esitysluonnoksessa selvitetään, turvaa YK:n TSS-sopimuksen 9 artikla oikeuden sosiaaliturvaan ja 11 artikla tyydyttävään elintason, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. TSS-komitean mukaan sopimuksen määräykset soveltuvat myös turvapaikanhakijoihin (Yleiskommentti 20 (2009)). Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan 12 artikla turvaa oikeuden sosiaaliturvaan ja artikla 13 oikeuden sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun.

Sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea että YK:n TSS-komitea ovat toistuvasti antaneet Suomelle moitteita sosiaaliturvan liian alhaisesta tasosta. YK:n TSS-komitea ilmaisi huolensa Suomen perusturvan tasosta viimeksi maaliskuussa 2021, Suomen määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä. Sen mukaan vuosina 2015–2019 tehdyt leikkaukset ja indeksijäädytykset olivat tehneet etuuksista riittämättömät, ja heikennykset vaikuttivat kohdistuneen suhteettomasti heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Komitea vaati Suomea varmistamaan etuuksien riittävän tason, ja huolehtimaan mm. siitä, että mikäli leikkauksia tulevaisuudessa tehdään, ne eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa tai marginalisoidussa asemassa oleviin ryhmiin ja riittävän elintason turvaava sosiaaliturvaetuksien ydinosa säilytetään.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut Suomelle useita ratkaisuja, joiden mukaan sosiaaliturvan taso Suomessa loukkaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklaa 12. Tämän ratkaisun johdosta Euroopan neuvoston ministerineuvosto esitti Suomelle suosituksen (CM/RecChS(2023)1) perusturvan tason nostamisesta josta se edellytti Suomen raportoivan viimeistään kesäkuussa 2025.

Ihmisoikeusliitto muistuttaa, että Suomi on sitoutunut noudattamaan näiden sopimusten toimeenpanoa valvovien elinten ratkaisukäytäntöä. Vaikka ratkaisukäytäntöä käydään esityksessä läpi, päädytään siinä kuitenkin esittämään Suomen saamille ratkaisuille ja suosituksille vastakkaisia lakimuutoksia, jotka heikentäisivät jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeutta toimeentuloon entisestään.

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti pienentää vastaanottoraha PL:n ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) kohdalla valtion velvollisuus ei kuitenkaan rajoitu oikeuksien kunnioittamiseen ja minimitason turvaamiseen. YK:n TSS-sopimus asettaa ns. positiivisen veloitteen edistää oikeuksien toteutumista asteittain, kohti niiden täysimääräistä toteutumista. Tavoite laskea etuudet alimmalle mahdolliselle tasolle on tämän veloitteen vastainen.

Esityksessä viitataan PeVin tukintakäytäntöön, jonka mukaan julkisista varoista maksettavien etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin julkisen talouden tila. Perusoikeuksien ydinalueelle ulottuvan rajoittamisen yhteydessä olisi kuitenkin huolehdittava, että

perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät. Niistä ei ole tehty selkoa esitysluonnoksessa. Oikeuksien ydinalueen ehdoton suoja koskee Euroopan sosiaalista peruskirjaa ja YK:n TSS-sopimusta. Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa viitataan tähän, mutta päädytään kuitenkin esittämään vastakkaisensuuntaisia muutoksia. Esitysluonnoksen ajatus, että sopimusten viittaus valtion käytössä oleviin resursseihin oikeuttaisi oikeuksien heikentämisen, ei ole täysin oikea. Käytettävissä olevilla resursseilla viitataan oikeuksien edistämisen, eli niiden toteutumisen jatkuvan vahvistamisen velvoitteeseen. Se ei oikeuta missään olosuhteissa oikeuksien ydinalueille ulottuvia heikennyksiä. Tästä TSS-komitea muistutti Suomea viimeisissä johtopäätöksissään, kehottaen Suomea perehtymään julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (E/2013/22- E/C.12/2012/3, annex VI (B) tai CESRC/48th/SP/MAB/SW <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>) Valtion on myös vakavan talouskriisin yhteydessä vältettävä sellaisia muutoksia, jotka heikentäisivät niiden ihmisten asemaa, joiden oikeudet toteutuvat ennestään heikoimmin. Vastaanottorahan heikennykset koskisivat nimenomaan tällaisia erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä, joiden oikeuksien toteutumiseen valtion tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Samaa on Suomelta edellyttänyt myös YK:n lapsen oikeuksien komitea, jonka tuoreimpien päätelmien mukaan Suomen tulee varmistaa riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla turvapaikanhakijalasten ja vailla oleskeluoikeutta maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta. (Komitean suositukset 2.6.2023, https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189)

Esityksen mukaan vastaanottorahan pienentämisen tavoitteena on talouden säästöjen ohella muokata suomalaista vastaanottojärjestelmää vähemmän houkuttelevaksi kansainvälisen ja väliaikaisen suojelun haun kohteeksi. Tämä tuntuu perustuvan oletukselle siitä, että suojelua hakevat henkilöt valikoivat kohdemaita vastaanottojärjestelmien kattavuuden ja rahallisten etuuskien tason perusteella. Kuitenkin Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti pitänyt perustuslain 22 § sekä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksvaatimuksen valossa ongelmallisena, että lakimuutosta perusteltaisiin Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä. (PeVL 27/2016 vp, PeVL 55/2016 vp).

Arvioituja vaikutuksia ei oteta huomioon esitetyissä lakimuutoksissa

On positiivista, että esitysluonnoksessa käydään varsin laajasti läpi eri ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia ja esitellään pohdinnassa olleita vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Samalla on kuitenkin erittäin huolestuttavaa, ettei todettuja huomattavia negatiivisia vaikutuksia oteta huomioon esitettävissä lakimuutoksissa.

Esityksestä puuttuu lainvalmistelun vaikutusarviointioheen edellyttämä perus- ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Kohdassa 11 (sääntämisyjärjestysperusteet) käsitellään kuitenkin kattavasti Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusnormien ohella valvontaelinten Suomea ratkaisukäytäntöä. On silti huolestuttavaa, että tästä huolimatta päädytään esittämään näiden

ratkaisujen ja Suomen velvoitteiden vastaisia muutoksia. Kuten lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa todetaan, ei perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja minimitason oikeussuojaan keskittyvä säätämisyjärjestysperustelu kuitenkaan korvaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Tämä on tärkeää, sillä ”vaikka esitys täyttäisi muodollisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset, voi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen käytännön tasolla muuttua paljonkin riippuen valitusta sääntelyvaihtoehdosta. Arvioinnissa on olennaista muutos oikeuksien toteutumisessa, eli miten esitys edistää tai rajoittaa oikeuksien toteutumista verrattuna nykytilaan.” (Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa, s.24) Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa mainitaan monia haitalliset vaikutukset ihmisten hyvinvointiin. Nämä ovat ihmisoikeusvaikutuksia, jotka tulisi käsitellä sellaisina.

Lakimuutoksen todettuja huomattavia negatiivisia vaikutuksia vähätellään vastaanottojärjestelmän asiakkuuden tilapäisyydellä ja lyhyellä kestolla. Tilapäinen asema ei kuitenkaan välttämättä tarkoita lyhyttä kestoa. Turvapaikkaprosessit voivat valituksineen venyä hyvinkin pitkiksi, jopa useisiin vuosiin, jolloin tosiasialliset vaikutukset yksilöille voivat muodostua kohtuuttomiksi. Esitysluonnoksessa viitataan useassa kohdassa hallituksen tavoitteeseen lyhentää prosesseja. Ei ole vielä tietoa, onnistuvatko kaavaillut lainsäädäntöhankkeet ja millä aikavälillä. Ajatus, että ne kompensoisivat vain vuoden 2025 loppuun voimassa olevan lain vaikutuksia, vaikuttaa epärealistiselta.

Ajatus siitä, että tuen määrän vähenemisen negatiiviset vaikutukset voisi välttää paremmalla taloudenpidolla, on erikoinen, jos etuuden määrä ei riitä kattamaan ihmisarvoisen elämän turvaavaa minimitasoa. Suorilla taloudellisilla vaikutuksilla on laajoja epäsuoria vaikutuksia hyvinvointiin ja monien ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksessä mainitaan mm. pahoinvoinnin lisääntyminen, passivoituminen ja näihin liittyvät hankaluudet kotoutumisprosessissa, sekä toisaalta turhautuminen ja turvallisuuden heikentyminen vastaanottokeskuksissa ja perheissä.

Erityisen huolestuttavia olisivat vaikutukset lapsiin sekä muihin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin kuten ikääntyneisiin ihmisiin ja vammaisiin henkilöihin. Esityksessä mainitaan köyhyydestä johtuvan puutteen vaikutukset lasten hyvinvointiin, mutta myös turhautumiseen liittyvä perheväkivallan mahdollinen kasvu ja lastensuojelun tarve. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että lapsia koskevia päätöksiä tehtäessä ensisijaisena harkintaperusteena pidetään lapsen etua. Ratkaisuvaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten varmistaa lapsen oikeuksien toteutumisen.

Esityksen vaikutusarvioissa sanotaan myös esityksen olevan vapaa sukupuolivaikutuksista, koska esitetyt leikkaukset kohdistuvat yhtäläisesti eri sukupuoliin. On kuitenkin huomioitava, että vaikutusten todetaan kohdistuvan erityisesti yksinhuoltajiin, joista suurin osa on naisia, joten esitetyillä muutoksilla voisi olettaa olevan suuremmat vaikutukset suojelua hakeviin naisiin.

Vastaanottopalveluiden piirissä olevien ihmisten toimeentulon radikaali heikentäminen on erityisen huolestuttava siksi, että turvapaikanhakijoilla ei ole oleskelunsa alkuvaiheessa laillisia keinoja

parantaa toimeentuloaan. Myös myöhemmin työllistyminen on vaikeaa, johtuen esim. kielitaidon puutteista ja toimintakykyä ja terveyttä mahdollisesti heikentävistä traumaattisista kokemuksista. Nämä koskevat myös tilapäistä suojelua saavia. Näiden henkilöiden ajaminen epätoivoiseen taloudelliseen tilanteeseen on hyvin lyhytnäköistä. Seurauksena on todennäköisesti vakavia ihmisoikeusloukkauksia, kuten työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhriksi ajautumista.

Muutokset saattaisivat heikentää myös näiden ihmisoikeusloukkausten ilmi tulemistä. Suomeen on jo muodostunut harmaat työmarkkinat, jonka piiristä tuloja etsimään pakotetut ihmiset ovat täysin suojattomassa asemassa. Ehdotetut lakimuutokset voimistaisivat tätä kehityssuuntaa huomattavalla tavalla. Suomen valtiolla on velvoite ehkäistä ihmisoikeusloukkauksia, mikä on myös sisäisen turvallisuuden ja julkisen talouden näkökulmasta järkevää. Hallituksen esityksessä lakimuutoksen riskeiksi tunnistetaan harmaan talouden lisääntyminen, ihmiskauppa ja rikollisuuden kasvu.

Esitysluonnoksessa esitetty arvio julkisen talouden säästöistä on varsin mitätön suhteessa esityksessä todettuihin laajoihin negatiivisiin vaikutuksiin. Esityksessä ei myöskään riittävästi huomioida lisäkustannuksia, joita vastaanottorahasta säätäminen aiheuttaisi muille julkisen sektorin osille. Näin ollen positiiviset taloudelliset vaikutukset ovat valtiontalouden näkökulmasta osin näennäisiä. Tilapäistä suojelua saavien arvioidaan siirtyvän hyvinvointialueiden palvelujen piiriin, mutta kustannuksia ei huomioida. Vastaanottorahan pienentymisen todetaan todennäköisesti johtavan myös siirtymiseen vastaanottojärjestelmän majoituspalveluihin. Tämä järjestely tulee julkiselle taloudelle huomattavasti kalliimmaksi kuin yksityismajoitus, jossa majoittuu tällä hetkellä 40% vastaanottopalveluiden asiakkaista. Esitysluonnoksessa ei taloudellisten vaikutusten osalta ole myöskään huomioitu täydentävään vastaanottorahan kohdistuvaa lisätarvetta ja lisätyötä.

Esitykseen on kirjattava selkeät seurannan tavat

Esityksessä todetaan, että lapsiperheiden toimeentulon ongelmien vaikutuksia on tärkeää seurata tarkasti. Samalla esitetään, että negatiivisiin vaikutuksiin voidaan vastata saatavilla olevilla vastaanottopalveluilla. Näiden palvelujen tarpeen kasvattamisen realistisuutta ja siitä aiheutuvia kustannuksia ei ole kuitenkaan huomioitu. Esityksessä on tuotava esiin, miten käytännössä tarjotaan tämä lisätuki.

On positiivista, että tarve seurata muutosten vaikutuksia erityisesti lasten osalta on tärkeä. Myös muihin ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia on seurattava yhtäläisellä huolella. Esitykseen on kirjattava huomattavasti tarkemmin, miten ja kenen taholta seuranta tehdään ja mihin toimenpiteisiin ryhdytään esimerkiksi mikäli esityksen negatiivisia vaikutuksia kompensoimaan kaavailta turvapaikkahakemuksen käsittelyn ja muutoksenhaun nopeuttaminen eivät toteudu.

Lausuntoprosessin puutteellisuus

On positiivista, että esityksessä on avattu ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädityslakiin liittyen. Näin ei ole kuitenkaan tehty ulkomaalaislainsäädännön osalta. Sisäministeriö valmistelee kiireisellä aikataululla useita ulkomaalaisten oikeuksiin vaikuttavia lakimuutoksia. Tämän kokonaisuuden yhteisvaikutusten hahmottaminen ja arviointi on välttämätöntä, sillä yksittäisen esitysluonnoksen perusteella on vaikeaa muodostaa kuvaa sen merkityksestä kokonaisuudessa ja yhteisvaikutuksista. Syksyllä 2023 sama toimintapa nähtiin useiden sosiaaliturvaa heikentävien lakien kohdalla, mitä kritisoivat mm. oikeuskansleri, lainsäädännön arviointineuvosto sekä perustuslakivaliokunta.

Esityksen normaalia lyhempää lausuntoaikaa perustellaan esityksen liittymisellä valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesitykseen. ”Perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle on esityksen taloudelliset vaikutukset, joiden vuoksi esitys tulisi käsitellä lisätalousarvion yhteydessä.” Tämä ei kuitenkaan ole riittävä peruste. Kuten oikeuskansleri on 29.1.2024 antamassaan ratkaisussaan huomauttanut (OKV/1772/10/2023 ym.; OKV/1772/10/2023-OKV-6, s. 6.), ei hallitusohjelman demokraattinen legitimitetti oikeuta korvaamaan osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, mikä on mahdollista vain silloin, jos säädösvalmistelussa varmistetaan riittävän pitkät kuulemisajat. Oikeuskansleri kiinnitti myös hallituksen ja ministeriöiden huomioita siihen, että poliittisilla päätöksillä ei voida rajoittaa perustuslain 14 §:ssä säädettyä osallistumisoikeutta.

Salmivaara Anna
Ihmisoikeusliitto