



Lausunto

12.03.2024

YVV/309/2024

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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyyntöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Ottaen huomioon, että monen esitysluonnoksen lausuntokierrokset ajoittuvat muutaman kuukauden sisään, tulee kyseisten lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutusten arviointi suorittaa lausuntokierrosten jälkeen.

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös vastaanottopalveluiden piirissä olevia ihmisiä. Esityksessä on kyse perustuslaissa ja erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta keskeisestä sääntelystä. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Lisäksi on huomioitava, että ehdottomana pidettyjä perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa ollenkaan. Ehdottomiin perusoikeuksiin kuuluu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §).

Vastaanottorahan pienentämisen suhde muuhun kansalliseen sosiaaliturvaan

Vastaanottodirektiivi edellyttää, että vastaanottoraha sidotaan kansalliseen sosiaaliturvaan ja vastaanottorahan määrän tulee vastata jäsenvaltion omassa lainsäädännössä vahvistetun riittävän elintason määrää. Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena on ollut arvioida uudelleen se, mitä kansallista sosiaaliturvan tasoa voitaisiin pitää vertailukohtana arvioitaessa vastaanottorahan määrää vastaanottojärjestelmän piirissä olevalle henkilölle. Esitysluonnoksessa vertailukohdaksi ehdotetaan kiireellisenä toimeentulotukena myönnettäviä laskennallisia ravintomenoja.

Toimeentulotukilain 27 §:n 2 momentin mukaan jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Tuen vähimmäismäärää ei voida määritellä laissa yksiselitteisesti, koska se perustuu tilannekohtaiseen harkintaan (HE 127/2022 vp.) Esitysluonnoksessa ehdotetaan vastaanottorahan vertaamista kiireellisenä toimeentulotukena myönnettäviin laskennallisiin ravintomeneihin (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta).

Esitysluonnoksen mukaan oikeuden elämään turvaavana vähimmäistasona pidettäisiin kiireellisenä toimeentulotukena myönnettäviä laskennallisia ravintomenoja, johon lisättäisiin muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista koostuva osuus kuten, vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö. Esitysluonnoksen mukaan kiireellisenä toimeentulotukena myönnettävät laskennalliset ravintomenot ovat tällä hetkellä 288 euroa. Vastaanottorahan määräksi ehdotetaan enimmillään 300 euroa. Esitysluonnoksessa ei tarkastella, kuinka ravintomenojen jälkeen jäljelle jäävällä 12 eurolla olisi tarkoitus kattaa vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö.

Esitysluonnoksessa on varmistettava, että kaikki ne menot, jotka vastaanottolain 19.2 §:n perusteella katetaan vastaanottorahalla, on myös tosiasiallisesti mahdollista kattaa vastaanottorahalla. Nyt esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että tämä ei ole tosiasiasa mahdollista. Ehdotettu muutos vastaanottolain 20 §:ään (vastaanottorahan määrä) ei saa olla ristiriidassa lain 19.2 §:n kanssa. On myös huomioitava, että vastaanottokeskuksista on yhä enenevässä määrin viestitty, että vastaanottoraha riittää nykyisinkin huonosti kattamaan hakijoiden välttämättömät tarpeet. (Sisäministeriön maahanmuuttojohtaja Sanna Sutterin kuuleminen, hallitusneuvottelut, turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio -reformipöytä, 15.5.2023.)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kiireellinen toimeentulotuki ei ole verrattavissa oleva tukimuoto suhteessa vastaanottorahaan. Ensinnäkin toimeentulotukilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tuen vähimmäismäärää ei voida määritellä laissa yksiselitteisesti, koska se perustuu tilannekohtaiseen harkintaan (HE 127/2022 vp.). Esitysluonnoksessa todetusti vastaanottoraha puolestaan ehdotetaan määriteltäväksi yksiselitteisesti.

Toiseksi kiireellisessä toimeentulotuessa on kyse luonteeltaan akuutista avusta (HE 127/2022 vp.). Esitysluonnoksen mukaan "[p]äätös kiireellisestä toimeentulotuesta voidaan tehdä kiireellisenä ja vain lyhyelle ajalle, päiviksi kerrallaan." Tarve kiireelliselle toimeentulotuella on olemassa, kun hakijan elämäntilanteessa tapahtuu muutos, josta syntyy yllättävä rahattomuus esimerkiksi hädön tai terveyteen liittyvien syiden vuoksi. Vastaanottorahassa on kyse huomattavasti pitkäaikaisemmasta tukimuodosta. Vaikka esitysluonnoksessa korostetaankin vastaanottopalveluiden lyhytaikaisuutta, ovat tilapäistä suojelua saavat vähintään vuoden vastaanottopalveluiden piirissä ja kansainvälistä suojelua hakevat useista kuukausista jopa useisiin vuosiin. Ihmiskaupan uhrien osalta ei tukimuodon tilapäisyydestä voida ylipäätään tehdä arvioita. Vastaanottopalveluissa on kyse aivan eri tavalla pitkäaikaisesta tukimuodosta kuin päiviksi kerrallaan myönnettävässä kiireellisessä toimeentulotuessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo edellä esitetyn perusteella, että vertailukohtaa vastaanottorahan suuruudelle ei voida hakea kiireellisestä toimeentulotuesta eikä ehdotettava vastaanottorahan suuruus ole riittävä vastaanottorahalla katettavien menojen kattamiseksi.

Esitysluonnoksessa mainitaan myös, että toimeentulotuen perusosan alentaminen ”voi antaa harkinnalle suuntaa siitä, minkä verran viimesijaista toimeentulotukea voidaan kerrallaan enintään alentaa perusosan alentamistilanteissa, kuitenkin huomioiden, että ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentulotukea ei saa kenenkään kohdalla vaarantaa.” Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa toimeentulotukilain 10 §:n perusteella enintään 20 prosentilla tai laiminlyöntien toistuessa enintään 40 prosentilla. Perusosaa voidaan alentaa vain etuudensaajan oman toiminnan tai laiminlyönnin johdosta, esimerkiksi jos etuudensaaja ilman perusteltua syytä kieltäytyy työstä tai työvoimapalvelusta. Toimeentulotuen perusosan alentaminen ei myöskään saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentaminen voi johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen. Lisäksi perusosan alentaminen saa olla kestoltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan. Kuitenkin myös vastaanottorahan perusosaa voidaan alentaa. Näistä seikoista johtuen valtuutettu katsoo, että suuntaa vastaanottorahan tasoa koskevalle harkinnalle ei tule hakea toimeentulotuen perusosan alentamista koskevasta sääntelystä.

Vastaanottorahan pienentämisen vaikutustenarviointi

Esitysluonnoksessa ehdotetulla vastaanottorahan pienentämisellä on merkittävä välitön vaikutus vastaanottopalveluiden piirissä olevien ihmisten toimeentuloon ja tätä kautta myös muuhun tilanteeseen. Esitysluonnoksessa on muun muassa arvioitu esityksen vaikuttavan eniten yksin asuviin ja yksinhuoltajiin, jotka asuvat yksityismajoituksessa tai keskuksessa, joka ei tarjoa aterioita. Esitys voi vaikuttaa myös perheen kanssa majoittuviin ilman huoltajaa oleviin lapsiin vastaavasti kuin yksin asuviin aikuisiin, mutta esitysluonnoksen mukaan tarvittaessa lapsi voidaan siirtää ryhmäkotiin tai hänen tilanteestaan voidaan tehdä lastensuojeluilmoitus. Lisäksi arvioidaan, että esitys voi vaikuttaa passivoitumisena, laitostumisena, psykofyysisenä oireiluna, lastensuojelutoimenpiteiden tarpeen lisääntymisenä, perheväkivallan kasvuna, perheiden huonovointisuutena, ruokavalion yksipuolistumisena ja ruokajakelujen pariin hakeutumisena.

Lisäksi ehdotus voi kasvattaa esitysluonnoksen mukaan haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten haavoittuvuutta sekä paperittomuutta, jos henkilö arvioi, että hänellä olisi paremmat edellytykset toimeentuloon paperittomana kuin vastaanottojärjestelmän asiakkaana. Lisäksi ehdotus voi lisätä riskiä hyväksikäytölle ja vähentää ihmiskaupan ilmi tulemistä. Esitysluonnoksessa todetaan, että ”mikäli ihmiskaupan [uhrien] auttamisjärjestelmän tarjoama toimeentulo johtaisi taloudelliseen ahdinkoon, ei uhri välttämättä haluasi tukeutua auttamisjärjestelmän tarjoamaan apuun”, ja että ”uudelleen uhriutumisen on todennäköisempää, mikäli vastaanottoraha ei tarjoaisi riittävää toimeentulon turvaa.”

On tärkeää ja myönteistä, että esitysluonnoksessa tarkastellaan esityksen vaikutuksia avoimesti. Luonnoksessa onkin kuvattu varsin tarkkaan, miten suuria negatiivisia vaikutuksia esityksellä on riittävän toimeentulon toteutumiselle sekä monien muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Kokonaisuudessaan vaikutukset ovat erittäin merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta ja koskevat niin oikeutta riittävään toimeentuloon ja huolenpitoon kuin myös esimerkiksi oikeutta parhaaseen saavutettavissa olevaan ruumiin ja mielenterveyteen.

Lapsivaikutusten osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu viittaa myös lapsiasiavaltuutetun lausuntoon asiassa, jossa pidetään ”huolestuttavana, että esitysluonnoksen mukaisia muutoksia ehdotetaan, vaikka vaikutusarvioinnit lasten ja lapsiperheiden osalta osoittavat vain negatiivisia vaikutuksia.” Liittyen esitysluonnoksen arvioon, että yksinhuoltajien osalta esitys merkitsee nykyistä tarkempaa arjen rahankäytön suunnittelua” lapsiasiavaltuutettu huomauttaa ”ettei taitavakaan rahankäytön suunnittelu auta tilanteessa, jossa raha jo lähtökohtaisesti on tarkoitukseensa täysin riittämätön”.

Esitysluonnoksessa huomioidaan, että vastaanottorahan pienennyksen vaikutukset kasvavat, mitä pidempään henkilö on vastaanottopalveluiden varassa. Esitysluonnoksessa korostetaan tältä osin sitä, että vastaanottopalvelut on tarkoitettu lyhytaikaisiksi. Esitysluonnoksessa ei esitetä tilastoja siitä, kuinka monta päivää on Suomessa keskimääräinen aika vastaanottopalveluiden ja -rahan piirissä. Tällainen tilasto tulee esittää, jotta vastaanottopalveluiden piirissä oloaika on käytännössä todettavissa.

Kuten edellä on todettu, ovat tilapäistä suojelua saavat vastaanottopalveluiden piirissä noin vuoden eikä ihmiskaupan uhrien osalta voida tehdä arviota vastaanottopalveluiden tilapäisyydestä. Turvapaikkamenettelyä koskien esitysluonnoksessa todetaan, että ”[k]ielteisen päätöksen saavan kohdalla vastaanottopalveluiden kesto olisi muutoksenhaun vuoksi selvästi pidempi. Näistä hakijoista valtaosalla olisi todennäköisesti kuitenkin mahdollisuus palata kotiin ja saada taloudellista tukea paluuta varten.” Valtuutettu korostaa, että hakijalla on oikeus valittaa päätöksestä, eikä tämän oikeuden käyttäminen saa johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen. Mikäli hallintotuomioistuimien kumoaa ja palauttaa Maahanmuuttoviraston päätöksen uudelleen viraston käsiteltäväksi, voi saman asian käsittely kokonaisuudessaan kestää useita vuosia. Vastaanottopalveluiden on oltava riittävät ja perus- ja ihmisoikeuksia täysimääräisesti kunnioittavat myös sellaisissa tilanteissa, joissa vastaanottopalveluiden piirissä oleskelu oikeussuojakeinojen käytön – tai uusintahakemuksen tekemisen – johdosta pitkittyy.

Esitysluonnoksessa korostetaan, että ”[p]erus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että oleskelu vastaanottopalveluiden varassa on mahdollisimman lyhyt, mitä varmistetaan turvapaikkamenettelyn tehostamishankkeilla.” Valtuutettu huomioi, että vuodesta 2015 lähtien turvapaikkamenettelyyn kohdistettiin lukuisia muutoksia, joita perusteltiin muun muassa turvapaikkamenettelyn tehostamisella, mutta joiden on sen sijaan arvioitu lisänneen muutoksenhaun ja uusintahakemusten tarvetta (VN TEAS 2021:10). Moni vuonna 2015 turvapaikkaa ensimmäistä kertaa hakenut on saanut uusintahakemuksen nojalla ensimmäistä kertaa kansainvälistä suojelua vuonna 2023, kahdeksan vuoden prosessien jälkeen. On siten kyseenalaista, voidaanko tehostamistoimilla saavuttaa niille asetettuja tavoitteita. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ei voida rakentaa epävarman ja osin epärealistisen tavoitteen varaan, että oleskelu vastaanottopalveluiden piirissä olisi lyhyt.

Tilapäistä suojelua saavien kohdalla on todettu, että he ovat vastaanottolain soveltamisen piirissä vuoden ajan maahantulostaan. Kaikki tilapäistä suojelua saavat henkilöt eivät kuitenkaan hae kotikuntaoikeutta, vaan tämä on vapaaehtoista ja edellyttää hakeutumista kunnan asukkaaksi. Esitysluonnoksen mukaan ”[v]astaanottokeskuksissa on tällä hetkellä kirjoilla noin 10 600 ukrainalaista, jotka voisivat hakea kotikuntaa.”

Esityksellä on siten runsaasti hyvin kielteisiä vaikutuksia. Esityksen tavoitteeksi ja myönteiseksi vaikutuksiksi on nostettu kaksi seikkaa: turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuuden vähentäminen sekä taloudelliset säästöt. Ensimmäisen perusteen osalta esityksessä todetaan, että on hyvin vaikea arvioida muutoksen suoraa vaikutusta vastaanottojärjestelmän houkuttelevuudelle,

mutta hallitusohjelmassa on joukko samansuuntaisia toimia, joiden ”yhteisvaikutus on arvioitavissa suureksi”. Väitteelle ei ole esitetty perusteluita tai lähdettä.

Taloudellisten säästöjen osalta on huomioitava, että vastaanottorahan pienennys tuottaa varsin pienet säästöt suhteessa siihen, kuinka merkittäviä kielteisiä vaikutuksia sillä on. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on huomioitava myös viranomaisten lisääntyviin resurssitarpeisiin liittyvät vaikutukset. Esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa osuudessa tunnistetaan, että vastaanottorahan pienentämisen myötä esimerkiksi täydentävää vastaanottorahaa koskeva päätöksenteko ja muutoksenhaku voisi lisääntyä. Lisäksi ehdotus saattaisi lisätä myös sosiaaliohjauksen, sosiaalityön ja terveystalouden tarvetta vastaanottokeskuksissa. Näillä viranomaisvaikutuksilla on myös taloudellisia vaikutuksia, jolloin vastaanottorahan pienentämisen säästövaikutukset vähenevät entisestään.

Esitysluonnoksen sukupuolivaikutusten arvioinnin osalta esityksessä todetaan, että koska ehdotetut säännökset ovat sukupuolineutraaleja, esityksellä ei ole sukupuolivaikutuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että myös sukupuolineutraalit säännökset voivat johtaa syrjiviin tilanteisiin, ja siksi vaikutusten arvioinnissa on pohdittava, mitkä ovat lainsäädännön vaikutukset eri henkilöryhmiin, sekä arvioitava erityisesti syrjinnän riskejä. Luonnoksessa todetaan, että ehdotetun muutoksen arvioidaan vaikuttavan eniten yksin asuviin ja yksinhuoltajiin. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole esimerkiksi tuotu esiin, kuinka suuri osa yksinhuoltajista on naisia. Sukupuolivaikutusten arviointia tulee siten tarkentaa etenkin niiden ryhmien osalta, joihin muutokset pahiten iskevät. Esityksessä on esimerkiksi todettu, että tilapäistä suojelua saavista 11 % on yksinhuoltajia, ja tilastojen valossa tilapäistä suojelua saavista valtaosa on naisia tai lapsia.

Vastaanottorahan pienentämisen suhde perustuslakiin

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville viimesijaisen vähimmäisturvan, joka yhteiskunnan tulee taata kaikissa olosuhteissa (HE 309/1993 vp.). Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[m]uista taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevista perusoikeussäännöksistä poiketen tämä säännös on laadittu yksilöllisen oikeuden muotoon. Tämä perusoikeus koskee kaikkia ja on ehdoton.” (PeVL 31/1997 vp.)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa on kyse ehdottomasta oikeudesta. Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa todetaan, että ”valittua lähestymistapaa [on] pidettävä perustuslain mukaisena, hyväksyttävänä ja suhteellisen rajoituksena oikeuden elämään turvaavaan toimeentuloon.” Rajoitusedellytykset eivät kuitenkaan sovellu ehdottomiin oikeuksiin. Etuusien määrää mitoittaessa suhteessa taloudellisiin voimavaroihin ei etuus saa laskea alle perustuslain 19.1 §:n edellyttämän toimeentulon, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa pystyttävä takaamaan (HE 309/1993 vp.). Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että yllä esitetyt seikat on huomioitava esityksessä, jotta sääntelystä ei muodostu perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaista. Perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on lisäksi huomioitava, että 19.1 § antaa oikeuden ihmisarvoisen elämän turvaavaan toimeentuloon.

Esitysluonnoksessa on huomioitava, että vastaanottoraha on samoin kuin toimeentulotuki perustuslain 19.1 §:n turvaava viimesijainen etuus (ks. esim. HE 75/2023 vp.). Esimerkiksi indeksijäädetyksistä päätettäessä syksyllä 2023 toimeentulotuen jäädystä viimesijaisena turvana ei pidetty mahdollisena vaihtoehtona. On kyseenalaista, voiko vastaanottorahaa laskea noin

puoleen toimeentulotuen perusosasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena sitä, että vastaanottoraha on 70 prosenttia toimeentulotuen perusosasta, kun vastaanottopalveluina tarjotut muut hyödykkeet vastasivat 30 prosenttia toimeentulotuen perusosasta (PeVL 59/2010 vp.). Esitysluonnoksen mukaan luontoissuoritukset eivät kuitenkaan enää käytännössä vastaa 30 prosenttia.

Esitysluonnoksessa myös todetaan, että kirkon tai järjestöjen ylläpitämän ruokajakelun piiriin hakeutuvien määrä saattaisi kasvaa nykyisestä vastaanottorahan pienennyksen johdosta. Tämä tarkoittaa, että esityksessä tunnistetaan, että jatkossa pienennetyin vastaanottorahan määrä ei yllä sille tasolle, jolla varmistetaan perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon ylläpidon taso. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotettavalla muutoksella julkinen valta aktiivisin toimenpitein lisää ihmisten hakeutumista vapaaehtoistoimin järjestetyn ruoka-avun piiriin, eikä tätä voida pitää perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaisena.

Ehdotus asettaa eriarvoiseen asemaan vastaanottorahaa viimesijaisena turvana saavat ihmiset ja toimeentulotukea viimesijaisena turvana saavat ihmiset. Asiaa on siten arvioitava, kuten esityksessä tehdään, yhdenvertaisuusnäkökulmasta ja suhteessa syrjintäkieltoon (perustuslain 6.2 § ja yhdenvertaisuuslain 8 §). Sääntämisympäristöissä erilaista kohtelua perustellaan sillä, että vastaanottorahan saajilla ei ole kotikuntaa ja he oleskelevat Suomessa tilapäisesti toisin kuin toimeentulotuen saajat. Lisäksi todetaan, että vastaanottokeskuksen asiakkaiden asema eroaa esimerkiksi oleskeluluvalla Suomessa asuvan maahanmuuttajan asemasta, minkä vuoksi erilliskohtelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vastaanottopalveluiden piirissä olevista henkilöistä merkittävä osa oleskelee Suomessa oleskeluluvalla (tilapäistä suojelua saaneet).

Perustuslain 19 §:ssä turvatut oikeudet taataan jokaiselle, ei ainoastaan vakinaisesti Suomessa asuville. Ei ole esitetty syitä sille, miksi vailla kotikuntaa olevia ihmisiä olisi perusteltua kohdella eri tavalla kuin muita viimesijaista turvaa tarvitsevia ihmisiä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on todennut esimerkiksi erilaisen kohtelun asuinpaikan perusteella voivan olla syrjintää muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. esim. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tapausselostet 2020). Voidaan arvioida, että myös erilainen kohtelu kotikunnan tai sen puuttumisen perusteella voisi olla syrjintää muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Erilainen kohtelu ei yhdenvertaisuuslain 11.1 §:n mukaan ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt esitysluonnoksessa todetusti ”syrjintäkiellon kannalta ongelmallisena, että hallituksen esityksessä perusteltiin maahanmuuttajille maksettavan etuuden alhaisempaa määrää Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä”. Samoin valiokunta on todennut, että säästötavoite ei voi sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta yhdenvertaisuudesta eikä muodosta hyväksyttävää perustetta ihmisten eri asemaan asettamiselle (PeVL 4/2016 vp.). Esitysluonnoksessa annetut perusteet ehdotukselle koskevat Suomen turvapaikkajärjestelmän houkuttelevuutta ja säästötavoitteita, eivätkä näin ollen ole hyväksyttäviä syitä erilaiselle kohtelulle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää epätodennäköisenä ehdotuksen mukaisen vastaanottorahan riittämistä turvaamaan välttämättömän toimeentulon perustuslain 19.1 §:n mukaisesti. Edellä todetun mukaisesti, esimerkiksi esitysluonnoksen arviota siitä, että vastaanottorahan saajia hakeutuu yhä enenevässä määrin vapaaehtoistoimin järjestetyn ruoka-avun piiriin, voidaan pitää

osoituksena siitä, että välttämättömän toimeentulon turvan taso ei ehdotettavan muutoksen johdosta ole riittävä. Lisäksi valtuutettu pitää syrjintäkiellon näkökulmasta ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa ongelmallisena ehdotuksen perusteella muodostuvaa erilaisen kohtelun tilannetta, jota ei voida perustella hyväksyttävällä tavoitteella tai valitun keinon oikeasuhtaisuudella.

Vastaanottorahan pienentämisen suhde eurooppalaisiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusinstrumentteihin

Oikeus riittävään toimeentuloon on turvattu muun muassa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa sopimuksessa. Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on ratkaisuisaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi esimerkiksi vuonna 2023 ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuskien määrät ovat liian matalia. Komitean mukaan muiden muassa toimeentulotuen taso on riittämätön ja peruskirjan 12 artiklan 1 kappaletta ja 13 artiklan 1 kappaletta on loukattu (Finnish Society of Social Rights v. Finland (No. 172/2018)). TSS-komitea puolestaan on todennut Suomea koskevissa loppupäätelmissään vuonna 2021, että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuskien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä (E/C.12/FIN/CO/7).

Huomioiden, että toimeentulotukea on pidetty liian alhaisena kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamiseksi, ja vastaanottorahaa ehdotetaan laskettavaksi huomattavasti toimeentulotukea matalammaksi, voidaan katsoa, että ehdotus ei olisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukainen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu ovat joulukuussa 2023 muun muassa sisäministerille toimittamassaan kirjeessä korostaneet olevan erittäin tärkeää, että vastaanottorahaa uudistaessa kiinnitetään erityistä huomiota esityksen lapsivaikutuksiin ja varmistetaan, ettei esitys saata turvapaikanhakijalapsia ja Ukrainan sotaa paenneita lapsia entistä pahempaan taloudelliseen ahdinkoon (VVTDno-2023-1575). Vastaanottorahan alentaminen on lasten osalta erityisen ongelmallista, sillä lapsella on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 27 artiklan mukaan oikeus hänen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli loppupäätelmissään kesällä 2023 Suomea tehostamaan edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla turvapaikanhakijalasten ja vailla oleskeluoikeutta maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Haavoittuvuus hyväksikäytölle ja ihmiskaupan uhrit

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 5 artikla sisältää veloitteita ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ihmiskaupan ehkäisyyn ja hyväksikäytölle haavoittuvan aseman vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet on kirjattu esimerkiksi Ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan vuosille 2021–2023 sekä helmikuussa 2024 julkaistuun työperäisen hyväksikäytön vastaiseen toimenpideohjelmaan (TEM 2024:3).

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa on tuotu esiin, että vastaanottorahan pienentäminen saattaa vaikeuttaa ihmiskaupan ja hyväksikäytön ilmituloa sekä vaikuttaa uudelleen uhriksi joutumisen todennäköisyyden kasvuun. Esitysluonnoksen vaikutukset ovat päinvastaisia hallituksen niiden tavoitteiden ja toimien kanssa, joilla pyritään ehkäisemään hyväksikäyttöä tai hyväksikäytölle alttiiden ryhmien syntymistä.

Vaikutustenarviointia tulee tarkentaa työperäisen hyväksikäytön sekä myös muun hyväksikäytön kohteeksi joutumisen näkökulmasta. Vastaanottorahan lasku yhdessä kasvavien elinkustannusten kanssa voi johtaa siihen, että esityksen vaikutuksen piirissä olevia henkilöitä on valmiina enenevässä määrin tarttumaan erilaisiin, myös epävirallisiin, huonoin ehdoin tehtäviin töihin. Esitysluonnoksessa todetaan, että ”[k]ansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä on vastaanoton alkuvaiheessa vain rajalliset mahdollisuudet parantaa toimeentuloaan omalla toiminnallaan.” Työnteko-oikeuden puuttuminen voi myös osaltaan kasvattaa hyväksikäytön riskiä.

Esityksen kohderyhmän osalta (s. 7) on todettu, että ”järjestelmässä on noin 1 560 ihmiskaupan auttamisjärjestelmän piirissä olevaa asiakasta”. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan näistä henkilöistä osa on kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden piirissä, joten kohderyhmä ihmiskaupan uhrien osalta on pienempi.

Stenman Kristina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto