



Lausuntoyhteenveto: luonnos kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi

Sisällys

Säädöshanke ja lausuntokierros	1
Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta	2
Tarkemmat kommentit asiaryhmittäin	3
Esityksen väliaikaisuus	3
Vastaanottopalveluiden kesto	4
Vastaanottojärjestelmän houkuttelevuus	6
Vastaanottorahan pienentämisen suhde kansalliseen sosiaaliturvaan	7
Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeusnormit	9
Suhde perustuslakiin	10
Esityksen vaikutukset	11
Vaikutusten seuranta ja arviointi	11
Hankkeisiin liittyvien yhteisvaikutusten arviointi	13
Julkiseen sektoriin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset	14
Vastaanottokeskusten ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta	15
Muihin sektoreihin ja toimijoihin kohdistuvat vaikutukset	16
Vaikutukset asiakkaan toimeentuloon, terveyteen, hyvinvointiin ja asumiseen	17
Ihmiskaupan uhrin ja työperäinen hyväksikäyttö	19
Vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin	20
Ilman huoltajaa Suomessa olevat lapset	21
Lausunnoissa esiin tulleet muut vaikutukset	22

Säädöshanke ja lausuntokierros

Hallituksen esitysluonnos koskien kansainvälistä suojelua hakevan vastaanoton sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (749/2911) muuttamista oli esillä lausuntopalvelu.fi-sivustolla ajalla 16.2.-13.3.2024. Perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle on esityksen taloudelliset vaikutukset, joiden vuoksi esitys tulisi käsitellä lisätalousarvioesityksen yhteydessä.



Lausuttavana olleen esitysluonnoksen mukaan vastaanottorahan määrä ehdotetaan laskettavaksi sille tasolle, joka on mahdollista suhteessa kansalliseen sosiaaliturvaan. Kansallisen sosiaaliturvan vertailukohdaksi ehdotetaan kiireellistä toimeentulotukea, jota myönnetään välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi esimerkiksi tilapäisesti Suomessa oleskeleville.

Esitys on valmisteltu väliaikaisena. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki olisi voimassa 31.12.2025 asti. Esityksen väliaikaisuuden tarkoituksena on varmistaa, että vastaanottorahan perusosan määrä ei vastaanottorahaan kohdistuvan indeksijäädetyksen seurauksena laske kiireellisen toimeentulotuen alle. Vastaanottorahan määrä arvioidaan uudelleen keväällä 2024 käynnistyvän vastaanottolain uudistamishankkeen aikana.

Sisäministeriö pyysi lausuntoja 45 toimijalta lausuntopalvelu.fi:ssä. Lisäksi lausuntopyyntö välitettiin Maahanmuuttoviraston kautta toiminnassa oleville vastaanottokeskuksille ja ryhmäkodeille. Lausuntopyyntö ja lausunnot ovat nähtävänä Lausuntopalvelussa ja hankkeen hankeikkunassa tunnukseksi SM036:00/2023.

Lausuntoja annettiin yhteensä 33 kappaletta. Lausuntonsa esityksestä antoivat oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Maahanmuuttovirasto, Joutsenon vastaanottokeskus Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Kansaneläkelaitos, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pirkanmaan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Ihmisoikeusliitto, Lastensuojelun Keskusliitto, Siirtolaisuusinstituutti, Suomen Punainen Risti, Suomen UNICEF ry, Pakolaisneuvonta ry, Amnesty International Suomen osasto, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Kirkkohallitus, Diakonissalaitos, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry sekä vastaanottokeskusten palveluntuottajat Kotokunta oy, Babando oy ja Luona oy.

Lisäksi Terveiden ja hyvinvoinninlaitos, sisäministeriön Poliisiosasto, suojelupoliisi ja Helsingin hallinto-oikeus ilmoittivat, että heillä ei ole lausuttavaa tai he eivät anna asiassa lausuntoa.

Yleisluonteinen yhteenveto lausuntopalautteesta

Lausuntopalautteessa vastaanottorahan pienentämiseen suhtauduttiin pääosin kriittisesti. Suurin osa lausunnonantajista arvosteli ehdotettuja muutoksia ja niiden perusteluja. Vastaanottorahan pienentämisen katsottiin vaarantavan vastaanottokeskuksen asiakkaan toimeentulon ja hyvinvoinnin, eikä esitettyä vastaanottorahan määrää nähty riittävänä. Erityistä huolta lausunnoissa herätti lasten, yksinhuoltajien ja ihmiskaupan uhrien toimeentulo ja hyvinvointi. Maahanmuuttovirasto kiinnitti lausunnoissaan huomiota siihen, että esityksessä ei ole huomioitu vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädetyksen vaikutusta yksinhuoltajien ja perheensä kanssa asuvien 10-17-vuotiaiden lasten vastaanottorahan perusosan määrään suhteessa toimeentulotuen laskennallisiin ravintomenoihin. Esitystä muutettiin lausuntojen johdosta.

Lisäksi lausunnoissa nostettiin esille, että vastaanottorahan pienentäminen asettaisi vastaanottorahaa saavat eriarvoiseen asemaan muiden viimesijaista sosiaaliturvaa saavien kanssa.



Muutamassa lausunnossa pidettiin kuitenkin myönteisenä ja perusteltuna sitä, että esitys annetaan väliaikaisena.

Lausunnoissa kritisoitiin esityksen tavoitteita. Useassa lausunnossa todettiin, että lakimuutosta ei tulisi ylipäänsä toteuttaa. Lausuntojen mukaan, esitetyillä muutoksilla on varsin maltilliset säästövaikutukset suhteessa siihen, kuinka paljon kielteisiä vaikutuksia esityksellä on. Valtiovarainministeriö piti kuitenkin ymmärrettävänä, että esityksestä saatavat säästöt ovat vastaanottorahan indeksijäädytyksestä johtuen pienemmät kuin mitä hallitusohjelmassa on tavoiteltu.

Lausuntopalautteessa tuotiin esille, että kiireellinen toimeentulotuki ei sovellu vertailukohdaksi vastaanottorahalle. Esitystä ja siinä käytettyjä käsitteitä on tarkennettu tältä osin. Lausunnonantajien mukaan esityksessä tulisi lisäksi varmistaa, että kaikki vastaanottolain mukaan vastaanottorahalla katettavat menot, on tosiasiallisesti myös mahdollista kattaa vastaanottorahalla. Esitykseen on lisätty arviota vastaanottorahan riittävydestä. Eri menojen laskennallista osuutta vastaanottorahan määrästä selvitetään perusteellisemmin vastaanottolain jatkohankkeen aikana.

Osa lausunnonantajista piti myönteisenä sitä, että esityksen erilaisia negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi lapsen oikeuksien, sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle tuodaan hallituksen esitysehdotuksessa laajasti ja avoimesti esille. Samalla tahot kuitenkin peräänkuuluttivat todettujen negatiivisten vaikutusten huomiointia esitettävissä lakimuutoksissa. Toisaalta useissa lausunnoissa toivottiin täydennystä erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin. Oikeusministeriö ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä nostivat esiin huolensa esityksen vaikutuksista ihmiskaupan vastaisen työhön ja toivoivat näiltä osin tarkempaa vaikutusten arviointia. Useat lausunnonantajat pitivät lisäksi ongelmallisena sitä, että esityksen taloudellisia vaikutuksia ei ole laskettu tarkemmin, eikä esityksessä ole arvioitu erillisinä hankkeina toteutettavien lakiesitysten yhteisvaikutuksia. Muutamissa lausunnoissa nostettiin lisäksi esille esityksen lyhyt lausuntoaika.

Lausuntopalautteen pohjalta esityksen perusteluihin tehtiin korjauksia ja täsmennyksiä. Nykytilakuvausta, vaikutusten arviointia sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevia osioita on täydennetty.

Tarkemmat kommentit asiaryhmittäin

Esityksen väliaikaisuus

Muutamassa lausunnossa pidetään myönteisenä ja perusteltuna sitä, että esitys annetaan väliaikaisena.

Lapsiasiavaltuutettu ja Ihmisoikeusliitto pitävät hyvänä, että esityksessä on tunnistettu tarve seurata sen vaikutuksia ja ryhtyä tarvittaessa korjauksiin. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotus vastaanottolain muuttamisesta ainoastaan väliaikaisesti on perusteltu.



Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että esityksessä yhtenä vastaanottorahan alentamisen määräaikaisuuden perusteena mainitaan toimeentulotuen kokonaisuudistuksen eteeneminen. Toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen hallitusohjelmasta nousevat sisällöt liittyvät toisaalta säästötavoitteisiin, toisaalta velvoittavuuden lisäämisen tavoitteeseen. Toimeentulotuen perusosan tasoa tullaan uudistuksen yhteydessä tarkastelemaan, mutta suuria muutoksia soveltamisalaan ei näistä tavoitteista seuraa. Sen sijaan Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa mainitulla kirjauksella ”toteutetaan toimeentulotuen ja työmarkkinatuen korvaaminen maahanmuuttajille kotoutumistuella, johon sisällytetään kannustin ja velvoite kotoutumiseen” voi olla merkitystä nykyiseen toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden piirin kannalta.

Pakolaisneuvonta toteaa lausunnossaan, että ehdotuksesta ei ilmene asianmukaisia perusteita sille, että vastaanotto- ja käyttörahaa tulisi alentaa hätiköiden valmistellulla lainmuutoksella. Unicef katsoo, että esityksen valmistelu väliaikaisena kyseenalaistaa mahdollisuuden huolelliseen perus- ja ihmisoikeusarviointiin.

Vastaanottopalveluiden kesto

Lausunnonantajat nostavat esiin, että vastaanottopalveluiden piirissä olemisen aikaa ei kaikissa tapauksissa voida katsoa olevan lyhytaikaista. Useassa lausunnossa todetaan, että turvapaikkaprosessit voivat valituksineen venyä pitkiksi, jopa useisiin vuosiin, jolloin vastaanottopalveluissa olo aika pitkittyy ja vastaanottorahan vähentämisen vaikutukset yksilöille voivat muodostua kohtuuttomiksi. Lausunnoissa otetaan lisäksi kantaa Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteisiin turvapaikkaprosessin tehostamiseksi. Lausuntojen mukaan prosessin tehostamisessa on olennaista huomioida hakijoiden oikeusturvan toteutuminen sekä hakemuksien riittävä ja laadukas käsittely.

Oikeusministeriön mukaan esityksellä muutetaan olennaisesti vastaanottorahan tason määräytymisperusteita. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso tulisi toteutua myös vastaanottojärjestelmässä oleville henkilöille. Oikeusministeriö esittää, että esityksen perusteluja tulisi tarkentaa käytettäessä oleskelun tilapäisyyttä perusteena erilaiselle kohtelulle vastaanottojärjestelmän asiakkaille suhteessa kotikunnan omaaviin henkilöihin. Oikeusministeriön mukaan huomiota tulisi kiinnittää siihen, että turvapaikanhakijan oleskelu maassa voi muodostua hyvinkin pitkäksi turvapaikkaprosessin lopputuloksena. Myös turvapaikkaprosessin viivästyminen tai esimerkiksi muutoksenhaku voi johtaa varsin pitkäaikaiseen maassa oleskeluun. Turvapaikkaprosessin vireillä ollessa turvapaikanhakijan oikeudellinen asema on myös varsin erilainen verrattuna paperittomaan henkilöön, jolla ei ole oikeutta oleskella maassa.

Ihmisoikeusliitto toteaa, että lakimuutoksen todettuja huomattavia negatiivisia vaikutuksia vähätellään vastaanottojärjestelmän asiakkuuden tilapäisyydellä ja lyhyellä kestolla. Suomen Punainen Risti, Helsingin kaupunki ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue tuovat esiin lausunnoissaan, että vastaanottopalveluiden piirissä olevilla kansainvälistä suojelua hakevilla ei juurikaan ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten kauan he vastaanottopalveluiden piirissä



ovat. Kirkkohallitus ja SOSTE toteavat, että vaikutukset vastaanottokeskuksen asiakkaina oleville ovat sitä suuremmat, mitä kauemmin asiakas on vastaanottopalveluiden ja vastaanottorahan varassa. Väliaikaisuus ei ole kestävä perustelu myöntää vastaanottorahan saajalle merkittävästi toimeentulotukea alempitasoista tukea.

Pakolaisneuvonnan mukaan arvioidessa vastaanottokeskuksen asiakkaan oleskelun Suomessa olon tilapäisyyttä ja vastaanottokeskuksessa vietetyn ajan lyhyttä, tulee ottaa huomioon, että Maahanmuuttovirasto ei ole viime vuosina hakemuserien alhaisesta määrästä huolimatta kyennyt ns. normaalimenettelyssä noudattamaan kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitetta. Pakolaisneuvonta toteaa, että esitykseen tulisi lisätä arvioita koko turvapaikka-prosessin keskimääräisestä pituudesta, huomioiden että oikeusturvatakeet täyttävää turvapaikkamenettelyyn kuuluu oikeus valittaa päätöksestä, jonka vuoksi ei voida lähtökohdaksi ottaa sitä, että vastaanottopalvelut päättyisivät Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen jälkeen.

Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Maahanmuuttovirasto huomauttavat, että esitysluonnoksessa ei esitetä tilastoja siitä, kuinka monta päivää on Suomessa keskimääräinen aika vastaanottopalveluiden ja vastaanottorahan piirissä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan tällainen tilasto tulee esittää, jotta vastaanottopalveluiden piirissä oloaika on käytännössä todettavissa. Maahanmuuttovirasto toteaa, että vaikka turvapaikkahakemuksen käsittelyn kesto on nykyään ulkomaalaislaissa rajattu kuuteen kuukauteen, voidaan käsittelyaikavelvoitteesta poiketa. Lisäksi on huomattava määrä asiakkaita, jotka ovat olleet vastaanottopalveluista pitkään siksi, että he ovat jättäneet uusia turvapaikkahakemuksia. Myös kuntaan siirtyminen oleskeluluvan saamisen jälkeen kestää. Maahanmuuttovirasto esittää lausunnossaan laskelmat keskimääräisistä ajoista vastaanottopalveluissa ja toteaa, että tilapäistä suojelua saavat taas ovat lähtökohtaisesti vähintään vuoden vastaanottojärjestelmän piirissä ennen kuin voivat hakea kotikuntaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, oikeusministeriö ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä nostavat esille, että ihmiskaupan uhrien osalta ei voida tehdä arviota vastaanottopalveluiden tilapäisyydestä, jonka mukaan esitystä perustellaan. Käytännössä ihmiskaupan uhrien kohdalla kyse ei ole esityksessä kuvatussa lyhytaikaisesta ajasta, vaan usein kyse on huomattavan pitkstä ajasta. Tätä ei esityksessä ole käsitelty.

Poliisihallitus näkee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen tärkeänä, että oleskelu vastaanottopalvelujen varassa on mahdollisimman lyhyt. Poliisihallitus pitää hyvänä hallitusohjelman tavoitetta lyhentää turvapaikkaprosessia sekä tehostaa paluuta ja vapaaehtoista paluuta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan vastaanottopalveluiden on oltava riittävät ja perus- ja ihmisoikeuksia täysimääräisesti kunnioittavat myös sellaisissa tilanteissa, joissa vastaanottopalveluiden piirissä oleskelu oikeussuojakeinojen käytön tai uusintahakemusten tekemisen johdosta pitkittyy. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että hakijalla on oikeus valittaa päätöksestä, eikä tämän oikeuden käyttäminen saa johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen. Mikäli hallintotuomioistuin kumoaa ja palauttaa Maahanmuuttoviraston päätöksen uudelleen käsiteltäväksi, voi saman asian käsittely kestää useita vuosia. On siten kyseenalaista, voidaanko



tehostamistoimilla saavuttaa niille asetettuja tavoitteita. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ei voida rakentaa epävarman ja osin epärealistisen tavoitteen varaan, että oleskelu vastaanottopalvelujen piirissä olisi lyhyt.

Lapsiasiavaltuutettu, Ihmisoikeusliitto, Siirtolaisinstituutti ja Amnesty näkevät ongelmallisena sen, että turvapaikanhakijoiden toimeentuloa heikennetään ensin, kun prosessin keston lyhentämistä vasta valmistellaan. Vastaanottorahan määrää ei ole tarkoituksenmukaista vähentää ennen kuin prosessi on toimiva ja voidaan varmistaa, että vastaanottorahan saamisen aika jää lyhyeksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että vastaanottolain piiriin kuuluvien henkilöiden toimeentulo ja huolenpito on turvattu, kunnes he siirtyvät tosiasiallisesti kuntaan. Erityisesti olisi huomioitava ihmiskaupan uhrien haavoittuva asema ja taata heille riittävä toimeentulo ja hoiva, kunnes he pääsevät hakeutumaan kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden piiriin.

Vastaanottojärjestelmän houkuttelevuus

Poliisihallituksen mukaan esityksen tavoite pyrkiä vähentämään turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, että Suomeen ei hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua ilman todellista suojelun tarvetta, on erityisen tärkeä Suomen itärajan tilannetta ja hybridivaikuttamista silmällä pitäen. Vähentämällä Suomen vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta, voidaan vähentää tulijoiden määrää hybridivaikuttamisen tilanteissa. Viranomaisen on helpompaa tunnistaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavat henkilöt, kun hakijamäärät pysyvät maltillisina.

Siirtolaisuusinstituutti ja Amnesty katsovat, että esityksen tavoitteena oleva houkuttelevuuden vähentäminen ei ole kestävä perustelu vastaanottorahan pienentämiseksi ja asiaa ei ole esityksessä perusteltu riittävällä tasolla. Siirtolaisinstituutin mukaan turvapaikanhakua ja kansainvälistä suojelua koskevasta tutkimuksesta tiedetään, että suurin vaikutus pakkomuuttoon on lähtömaiden olosuhteilla, kuten niissä esiintyvällä väkivallalla, vainolla ja ihmisoikeuksien loukkauksilla. Esityksessä ehdotettu vastaanottorahan pienentäminen ei todennäköisesti ole merkittävä tekijä siinä kokonaisuudessa, kun turvapaikkaa hakevat henkilöt pohtivat kohteita, siinä määrin kuin se on mahdollista.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän lausunnossa todetaan, että vastaanottorahan pienentäminen koskee myös auttamisjärjestelmään otettuja kotikunnattomia ihmiskaupan uhreja, jotka eivät ole vastaanottopalveluiden piirissä, koska eivät ole hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua eikä esityksen tavoite turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuuden vähentämisestä liity tähän henkilöryhmään millään tavoin. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otettujen henkilöiden maassaolon ja maahantulon tarkoitus ei ole auttamisjärjestelmään hakeutuminen ja auttamisjärjestelmän houkuttelevuus. Auttamisjärjestelmään otetut henkilöt ovat jo olleet Suomessa ja heidän maahantulonsa syy ja väylä on ollut jokin muu. Myös Siirtolaisinstituutti toteaa lausunnossaan, että ihmiskaupan uhrien kohdalla perustelu houkuttelevuudesta ei ole relevantti.



Vastaanottorahan pienentämisen suhde kansalliseen sosiaaliturvaan

Lausuntopalautteessa ilmaistaan huoli esitysluonnoksen ehdotuksesta, että kansallisen sosiaaliturvan vertailukohtana käytettäisiin jatkossa kiireellisenä toimeentulotukena myönnettäviä laskennallisia ravintomenoja. Kritiikkiä esitetään erityisesti siitä, ettei esitysluonnoksessa ole perusteltu riittävästi, miten vastaanottojärjestelmässä olevien asiakkaiden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo turvataan, kun vastaanottoraha laskee.

Useat lausunnonantajat, kuten Suomen UNICEF ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Amnesty, Kirkkohallitus, Babando oy, Suomen Punainen Risti, SOSTE, Pakolaisneuvonta, Ihmisoikeusliitto, Kotokunta ja Helsingin kaupunki ovat sitä mieltä, että kiireellinen toimeentulotuki ei ole oikea ja perusteltu vertailukohta vastaanottorahan määrälle. Esitys asettaa vastaanottorahaa saavat eriarvoiseen asemaan muiden viimesijaista sosiaaliturvaa saavien kanssa. Lausunnoissa tuodaan esiin, että vastaanottojärjestelmässä olevan henkilön tilannetta ei voida arvioida samoin kuin ihmisen, jolla ei ole oikeutta oleskella maassa.

Kansaneläkelaitos, sosiaali- ja terveysministeriö ja yhdenvertaisuusvaltuutettu tuovat esiin, että lainsäädännössä ei ole määritelty euromääräistä minimitasoa kiireelliselle toimeentulotuelle, jota voitaisiin käyttää vastaanotto- ja käyttörahan määrittämiseen. Kansaneläkelaitos toteaa, että luonnoksessa on useassa kohdassa käytetty termiä ”kiireellinen toimeentulotuki” tilapäisesti oleskeleville henkilöille myönnettävästä perustoimeentulotuesta. Kansaneläkelaitos huomauttaa, että tuen tarve ei näissä tilapäisesti oleskelevien henkilöiden asiakastilanteissa ole välttämättä kiireellinen sillä tavalla, että se edellyttäisi hakemuksen ratkaisemista toimeentulotukilain 14 b §:n mukaisesti samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Kansaneläkelaitoksessa tilapäisesti oleskeleville henkilöille myönnettävää perustoimeentulotukea on käytännössä yleensä nimitetty esimerkiksi ”välttämättömäksi toimeentulotueksi”, toimeentulotukilain § 27 soveltamisalan mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ns. kiireellisen toimeentulotuen määrittelyn olevan lähtökohdiltaan yksilölliseen harkintaan perustuva, eikä sille voi määritellä euromääräistä keskiarvoa tai luetella tyhjentävästi etukäteen niitä hyödykkeitä tai tuen muotoja, joita henkilö on oikeutettu ko. hetkellä saamaan. Koska kysymys on kiireellisestä tuesta, 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 vaatetuksen turvaaminen voi Suomen sääolosuhteissa tulla kyseeseen, samoin lasten tarpeisiin vastaamisen.

Lastensuojelun Keskusliitto, Maahanmuuttovirasto, Turvapaikanhakijoiden tuki ry ja Amnesty korostavat, että vastaanottorahan määrään tulevat vaikuttamaan samanaikaisesti sekä määrien pienentämiset sekä indeksikorotusten jäädyttämiset. Heidän mukaansa muutosten yhteisvaikutuksen vaarana on, että ihmisarvoisen elämän edellytykset eivät täyty täysimääräisesti.

Maahanmuuttovirasto tuo esiin, että vastaanottorahan suuruus on ollut vastaanottolakia säädettäessä 70 % toimeentulotuen perusosan määrästä. Alempaa tasoa on perusteltu sillä, että vastaanottorahan saajat saavat osan vastaanottopalveluista hyödykkeinä. Nykytilanteessa vastaanottorahan perusosan määrä on enää vain 59 % toimeentulotuen perusosan määrästä.



Tämä heikennys on jo asettanut asiakkaat eriarvoiseen asemaan toimeentulotukeen nähden. Lisäksi vastaanottorahaan kohdistetun indeksijäädytyksen seurauksena ero toimeentulotukeen tulee kasvamaan entisestään. Nämä yhdessä nyt esitetyn vastaanottorahan pienentämisen kanssa vaikuttavat kohtuuttomasti vastaanottopalveluiden piirissä olevien henkilöiden toimeentuloon.

Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, että esityksessä tulisi huomioida yksinhuoltajan saaman vastaanottorahan perusosa suhteessa toimeentulotukilaisissa säädettyyn yksinhuoltajan tukeen. Toimeentulotukilain (1412/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan yksinhuoltajille maksetaan yksin asuvan toimeentulotuen perusosa 14 % korotettuna. Vastaanottorahaa saavat yksinhuoltajat eivät saa vastaavaa korotusta. Esityksen toteutuessa seuraa käytännössä tilanne, jossa Suomessa laittomasti oleskelevan yksinhuoltajan saamat kiireelliset etuudet ovat korkeammat kuin Suomessa vastaanottopalvelujen piirissä olevan laillisesti maassa oleskelevan yksinhuoltajan.

Maahanmuuttovirasto, Ihmisoikeusliitto, Suomen Punainen Risti, Kotokunta, Pakolaisneuvonta, SOSTE ja yhdenvertaisuusvaltuutettu nostavat esiin, että esityksessä tulisi varmistaa, että kaikki vastaanottolain mukaan vastaanottorahalla katettavat menot, on tosiasiallisesti mahdollista kattaa vastaanottorahalla. Pakolaisneuvonta esittää, että hallituksen esitykseen tulisi lisätä laskennallisia arvioita eri henkilöryhmien vähimmäiskulutustasoa vastaavien, joko päiväiseen toimeentuloon kuuluvien menojen suuruudesta, jotta esityksen osalta olisi mahdollista arvioida vastaanottorahan riittävyttä kattavasti. Suomen Punainen Risti esittää, että mikäli vastaanottorahaa alennetaan, lakiesityksen perusteluissa tulisi luopua käyttämästä kiireellistä toimeentulotukea vastaanottorahan määräytymisperusteena ja esitettävä sen sijaan kululajikohtaisesti miten välttämätön toimeentulo ja huolenpito sekä itsenäisen selviytymisen edistäminen turvataan. Kotokunta toteaa, että vastaanottoraha pystyy jo nykyiselläkin tasolla vastaamaan puutteellisesti elämisen välttämättömiin menoihin.

Kotokunta esittää, että vastaanottolain mukaisen toimeentulon turvaamiseksi tulisi vastaanottokeskusmajoitus ja vastaanottokeskusten toimistojen sijainti jatkossa järjestää siten, että asiakkailta ei olisi kuin satunnaista tarvetta käyttää joukkoliikennettä, tai matkustamista tulee voida tukea nykyistä säännönmukaisemmin täydentävällä vastaanottorahalla. Vastaanottokeskuspalvelut tulisi järjestää siten, että asiakkailta eri puolilla Suomea on yhtäläinen ja saatavettava mahdollisuus hankkia vaatteita kierrätyskeskuksista ja lahjoitustarvikkeista, tai vaatteiden hankintaa tulee voida tukea nykyistä säännönmukaisemmin täydentävällä vastaanottorahalla tai hyödyketukena. Lisäksi tulisi myöntää ainakin puhelimen käyttöön liittyvät kohtuulliset menot jatkossa täydentävänä vastaanottorahana, sillä erityisesti turvapaikanhakijan tulee olla aina tarvittaessa vastaanottokeskuksen ja maahanmuuttoviranomaisten tavoitettavissa, eikä tämä onnistu, ellei asiakkaalla ole toimivaa puhelinta ja liittymää.

Suomen Punainen Risti, Maahanmuuttovirasto ja Babando nostavat esiin lausunnoissaan vastaanottorahaa täydentävien hyödykkeiden merkityksen vähentyneen tilanteessa, jossa laitospajoituksesta on siirrytty enemmän hajasijoitettuun asuntopohjaiseen majoitukseen. Suomen Punainen Risti ja Babando esittävät, että tulisi arvioida onko kaikilla vastaanottokeskuksen asiakkailta mahdollisuus käyttää harrastusvälineitä, seurata viestintää tai käyttää tietoli-



kennettä tai puhelinta tosiasiallisesti silloin, jos nämä ovat saatavilla toimipisteessä, joka sijaitsee kaukana asuinpaikasta. Hyödykkeiden jakaminen edellyttää paljon henkilöstöresursseja. Punainen risti toteaa, että hyödykkeinä ja palveluna järjestettävä tuki voi olla elämäntilanteen tilapäisyyden vuoksi perusteltua, mutta se rajoittaa omaan elämäntilanteeseen ja yksilöllisiin tarpeisiin perustuvien valintojen mahdollisuuksia ja siten heikentää osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta omaan elämään. Rahallinen tuki on tästä syystä ensisijainen tukimuoto. Maahanmuuttovirasto toteaa, että hyödykkeitä ei järjestetä yksityismajoituksessa asuville.

Kansaneläkelaitos pitää tärkeänä hallituksen esityksen tavoitetta, että lakimuutoksen seurauksena ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden määrä ei kasvaisi ja tästä näkökulmasta on olennaista, että vastaanottorahan minimimäärä ei laske alle kiireellisen toimeentulotuen vähimmäismäärän. Myös työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavana, että vastaanottorahan määrä ei laske alle kansallisen sosiaaliturvan vähimmäismäärän. Helsingin kaupunki toteaa, että esitys heikentää lasten oikeuksien toteutumista sosiaaliturvan tason jäädessä minimitasan alle.

Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeusnormit

Lausunnoissa korostuu, että esityksen tulisi selkeämmin osoittaa, kuinka se täyttää Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien, Lasten oikeuksien sopimuksen ja ihmiskauppadirektiivin velvoitteet.

Useat toimijat, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu, Ihmisoikeusliitto, Kirkkohallitus, Amnesty, Turvapaikanhakijoiden tuki ry ja Luona oy viittaavat lausunnoissaan, että oikeus riittävään toimeentuloon on turvattu Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa sopimuksessa. Lausunnoissa tuodaan esiin, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ja YK:n TSS-komitea ovat toistuvasti antaneet Suomelle moitteita sosiaaliturvan liian alhaisesta tasosta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että ehdotus vastaanottorahan alentamisesta ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien mukainen. Ihmisoikeusliitto huomauttaa, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kohdalla valtion velvollisuus ei rajoitu oikeuksien kunnioittamiseen ja minimitasan turvaamiseen. YK:n TSS-sopimus asettaa ns. positiivisen velvoitteen edistää oikeuksien toteutumista asteittain, kohti niiden täysimääräistä toteutumista. Tavoite laskea etuudet alimmalle mahdolliselle tasolle on ihmisoikeusliiton mukaan tämän velvoitteen vastainen. Ihmisoikeusliitto huomauttaa, että vastaanottorahan heikennykset koskisivat haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä, joiden oikeuksien toteutumiseen valtion tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko ehdotettua sääntelyä arvioida EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien kannalta sekä YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen kannalta. Lisäksi esityksessä tulisi arvioida taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaista heikennyskieltoa ja sopimuksessa turvattujen oikeuksien rajoittamista. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että esitystä tulisi täydentää arviolla siitä, täyttääkö



Suomi EU:n ihmiskauppadirektiivin veloitteen uhrin toimeentulon takaavasta elintasosta, jos esitys toteutuu. Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa lisäksi, että Suomi on sitoutunut YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen ja esittää kantanaan, että esityksen lapsivaikutusten arviointia syvennettäisiin tämän kokonaisuuden valossa.

Pakolaisneuvonta, Unicef, Kirkkohallitus, Turvapaikanhakijoiden tuki ry ja Amnesty tuovat esiin, että esityksessä on nostettu esiin YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja huomioitu myös YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamat suositukset, joissa komitea on esittänyt huolensa myös turvapaikanhakijalapsia koskevista sosiaaliturvaetuuksista. Lausunnonantajien mukaan esitys kuitenkin sivuuttaa sopimuksen mukaiset velvoitteet ja on osin ristiriidassa lapsen oikeuksien komitean kannanottojen kanssa. Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että vastaanottorahaa pienentämällä toimitaan lasten oikeuksien komitean suositusten vastaisesti.

Lapsiasiavaltuutettu pitää vastaanottorahan alentamista erityisen ongelmallisena lasten oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että lapsia koskevia päätöksiä tehtäessä on lapsen edun oltava ensisijainen harkintaperuste ja että ratkaisuvaihtoehtoista tulisi valita se, joka parhaiten varmistaa lapsen oikeuksien toteutumisen. Myös Ihmisoikeusliitto viittaa lausunnossaan tähän.

Oikeusministeriö ehdottaa esityksen vaikutusten tarkempaa arviointia suhteessa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yleissopimukseen.

Suhde perustuslakiin

Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Ihmisoikeusliitto, Amnesty, Kansaneläkelaitos, Pakolaisneuvonta, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja SOSTE nostavat lausunnoissaan esiin, että esityksessä ei ole annettu riittävää selvitystä sen tueksi, miten perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaama perusoikeus toteutuu vastaanottorahan pienentämisen ja vastaanottorahan indeksijäädetyksen jälkeen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso tulisi toteutua myös vastaanottojärjestelmän piirissä oleville henkilöille. Turvapaikanhakijoiden erilaista kohtelua suhteessa kotikuntaoikeuden saaneisiin henkilöihin ei voida pitää oikeasuhtaisena ainakaan sellaisessa tilanteessa, jos perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vastaanottopalveluilla turvata.

Opetus- ja kulttuuriministeriö nostaa esiin, että kulttuuriset oikeudet on otettava huomioon toteuttaessa vastaanotto- ja käyttörahan määrää koskevia muutoksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että vaikka oikeus osallistua kulttuurielämään ei perustukaan kenellekään ns. subjektiivista oikeutta tiettyyn kulttuuripalveluun, perus- ja ihmisoikeussääntely edellyttää, että haavoittuvassa asemassa oleviin vähemmistöryhmiin kohdistetaan yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarvittaessa erityiskohtelua. Säädosmuutoksen kohteena olevat kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt ja ihmiskaupan uhrit kuuluvat selkeästi tällaisiin ryhmiin. Positiivisen erityiskohtelun muotoja ei ole mahdollista määrittellä mainittujen ryhmien osalta yhte-



neväisesti, sillä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän määrittely on aina kulttuurisidonnaista ja myös muuttuu kulttuuristen arvojen ja kulttuuristen tottumusten muuttuessa. Tämä on välttämätöntä ottaa huomioon toteuttaessa vastaanotto- ja käyttörahan määrää koskevia muutoksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta tulisi käydä selvästi ilmi, arvioidaanko ehdotettua sääntelyä perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattun perusoikeuden rajoittamisena.

Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että lapsiperheiden osalta tulisi varmistua siitä, että perustuslain 19 § 3 momentin mukainen julkisen vallan velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu toteutuvat myös turvapaikkaprosessin aikana.

Pakolaisneuvonta, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Amnesty viittaavat lausunnossaan perustuslain 22 §:n, jonka mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lausuntojen mukaan ehdotettavalla muutoksella julkinen valta lisää ihmisten hakeutumista vapaaehtoistoimin järjestetyn ruoka-avun piiriin, jota ei voida pitää perusoikeuksien turvaamisvelvoitteiden mukaisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Ihmisoikeusliitto nostavat lausunnossaan esiin, että perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti pitänyt perustuslain 22 § sekä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen valossa ongelmallisena, että lakimuutosta perusteltaisiin Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä.

Esityksen vaikutukset

Vaikutusten seuranta ja arviointi

Useat lausunnonantajat esittävät, että esitystä tulisi täydentää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin osalta. Osa lausunnonantajista katsoo, että esityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu suppeasti.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että esitystä täydennettäisiin hyvinvointialueille kohdistuvien vaikutusten osalta ja siten, että kaikki vaikutukset julkiseen talouteen ja palvelujärjestelmään kävisivät selvästi esiin.

Valtiovarainministeriö pyytää säästön mitoituksen tarkemmaksi arvioimiseksi esityksen jatkovalmistelussa huomioimaan viimeisimmän, maaliskuussa päivitetyn arvion maahanmuuton olettamista, vaikka eroavaisuudet esityksen taustalla oleviin oletuksiin eivät ole merkittäviä. Maaliskuussa päivitettyillä maahanmuuton olettamilla tehtyjen laskelmien voidaan arvioida kasvattavan hieman esityksellä saavutettuja säästöjä.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa todetaan, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on sitouduttu siihen, että Ukrainan sotaa paenneiden auttamista jatketaan täysmäärisesti. Heidän mukaansa vastaanottorahan alentamisen vaikutustenselvityksissä olisi huomioitava riittävässä määrin, minkälaisia vaikutuksia sillä on Ukrainan sotaa paenneiden tukemiseen osaksi suomalaista yhteiskuntaa sekä työmarkkinoita. Erityisesti olisi huomioitava haavoittuvassa asemassa olevat lapset, naiset sekä vammaiset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Ihmisoikeusliitto ja Pakolaisneuvonta pitävät myönteisenä sitä, että erilaisia negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi lapsen oikeuksien, sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi tuodaan hallituksen esityshdotuksessa laajasti ja avoimesti esiin. Samalla tahot kuitenkin peräänkuuluttavat todettujen huomattavien negatiivisten vaikutusten huomiointia esitettävissä lakimuutoksissa. Pakolaisneuvonta esittää, ettei oikeusvaltioperiaate mahdollistaisi vastaanottorahan alentamista, kun tarkastellaan luonnoksessa osoitettuja negatiivisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Helsingin kaupunki ja Ihmisoikeusliitto tuovat esiin, etteivät lakimuutoksella tavoitellut säästöt toteutuisi sellaisenaan, sillä useita suoria ja välillisiä taloudellisia vaikutuksia on jäänyt arvioimatta. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on huomioitava myös viranomaisten lisääntyviin resurssitarpeisiin liittyvät vaikutukset. Ihmisoikeusliitto toteaa, että esitykseen on kirjattava huomattavasti tarkemmin, miten ja kenen taholta seuranta tehdään ja mihin toimenpiteisiin ryhdytään esimerkiksi siinä tilanteessa, mikäli turvapaikkahakemuksen käsittely ja muutoksenhaun nopeuttaminen eivät toteudu.

Ihmisoikeusliitto ja Amnesty toteavat, että esityksestä puuttuu lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen edellyttämä perus- ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Ihmisoikeusliitto tuo esiin, että esitysluonnoksessa käsitellyt haitalliset vaikutukset ihmisten hyvinvointiin tulisi käsitellä esityksessä ihmisoikeusvaikutuksina. Amnesty mukaan esitysluonnoksen arviointi sen suhteessa perustuslakiin ja sääntämisyjärjestykseen ei voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, sillä sääntämisyjärjestysperustelut ovat oikeudellisia, kun taas perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on tarkoitus arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Amnesty mukaan, mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täytyminen on kyseenalaista. Amnesty mukaan jatkovalmistelussa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi olisi välttämätöntä ja siihen tulisi sisällyttää kattavat lapsi-, sukupuoli- ja vammaisvaikutusten arvioinnit sekä jälkikäteisarvioinnin suunnitelma.

Amnesty lisäksi pakolaisneuvonnan, Ihmisoikeusliiton, Diakonissalaitoksen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan vaikutusarvioinnissa ei käsitellä tarpeeksi sukupuolivaikutuksia. Toimijat kritisoivat hallituksen esityksessä esitettyä väitettä siitä, että vastaanottorahan pienentämisen vaikutukset olisivat sukupuolineutraaleja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää 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”. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan sukupuolivaikutusten arviointia tulisi tarkentaa etenkin niiden ryhmien osalta, joihin muutokset vaikuttavat eniten.



SOSTE korostaa, että esityksen turvallisuuteen liittyvät vaikutukset tulisi arvioida tarkemmin.

Hankkeisiin liittyvien yhteisvaikutusten arviointi

Useat lausunnonantajat korostavat eri hankkeiden muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin tärkeyttä ja tuovat esiin, että ulkomaalaisten oikeuksiin vaikuttavien lakimuutosten yhteisvaikutuksia tulisi arvioida esityksessä kattavammin.

Ihmisoikeusliitto näkee positiivisena, että esityksessä on avattu ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia sosiaaliturvaetuksien indeksijäädityslakiin liittyen, mutta huomauttaa, että ulkomaalaissäädännön osalta yhteisvaikutuksia ei ole avattu. Ulkomaalaisten oikeuksiin vaikuttavien lakimuutoksien yhteisvaikutusten hahmottaminen ja arviointi ovat välttämättömiä, sillä yksittäisen esitysluonnoksen perusteella on vaikeaa muodostaa kuvaa sen merkityksestä kokonaisuudessa ja yhteisvaikutuksista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa esittäneensä kansalaisuuslain uudistuksen yhteydessä harkittavaksi, että ulkomaalaisten asemaan esitetyistä muutoksista tehtäisiin yhteisvaikutusten arviointi. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti valmisteilla on useita laajoja muutoksia Suomen ulkomaalaislainsäädäntöön. Lisäksi muilla lainsäädäntömuutoksilla on vaikutuksia maahanmuuttotaustaisiin henkilöihin.

Oikeusministeriö tuo lausunnossa esiin, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee esitystä, jolla poistetaan laittomasti maassa olevilta oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sosiaaliturvaan. Eri esitysten yhteisvaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten ihmiskaupan uhreihin, saattavat johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin.

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.

Lapsiasiavaltuutetun mukaan ulkomaalaislainsäädännön muutosten yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista. Osa hallitusohjelman ehdotuksia toteuttavista hallituksen esitysluonnoksista on jo ollut tai on parhaillaan lausuntokierroksella, osaa valmistellaan tämän kevään aikana. Lisäksi kokonaisuuteen sisältyviä esityksiä valmistellaan myös pidempiaikaisissa hankkeissa. Eri ehdotuksilla on toisiinsa nähden enemmän tai vähemmän suoria ja välillisiä vaikutuksia. Joka tapauksessa ne yhdessä toteuttavat hallitusohjelman mukaista maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa ja sen tavoitteita.

Lapsiasianvaltuutettu esittää, että yksittäisen hallituksen esitysluonnoksen perusteella lausunnonantajan on vaikeaa tai jopa mahdotonta muodostaa selkeää kuvaa sen merkityksestä kokonaisuudessa ja kokonaiskuvaa eri hankkeiden yhteisvaikutuksista. Esitysluonnoksessa korostetaan, että vastaanottopalvelut, mukaan lukien vastaanottorahan maksaminen, on tar-



koitettu tilapäiseksi ja lyhytaikaiseksi palveluksi, ja tätä on tarkoitus varmistaa turvapaikka-menettelyn tehostamishankkeella. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että vastaanottorahaa ollaan pienentämässä nyt ja sen vaikutukset kohdistuvat lapsiin, jotka toimeentulo on vastaanottorahan varassa tällä hetkellä tai tulevat sen piiriin ennen 31.12.2025. Tehostamishanke valmistuu vasta vuonna 2025 ja sen vaikutukset tulevat näkymään vasta viiveellä. Vaikutuksia ei ole mahdollista vielä arvioida eikä edes arvailla, koska hallitusohjelman kirjaukset ovat hyvin yleisellä tasolla.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry huomauttaa, että esityksessä oleva kohta, jossa avataan laki-esityksen suhdetta muihin tekeillä oleviin esityksiin, on liian suppea. Unicef toteaa, että monien osaesitysten vaikutusten arviointi on niin lain laatijalle kuin lausunnon antajalle haastavaa, ja on ennen kaikkea suuri riski ihmisille, joita muutokset koskettavat.

Julkiseen sektoriin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö pitää ymmärrettävinä esitysluonnoksessa esitettyjä perusteltuja sille, että esitysluonnoksen mukainen säästö määrä ei täysin vastaa hallitusohjelman laatimisen yhteydessä arvioitua säästön euromääräistä mitoitus. Vastaanotto- ja käyttörahan määrä tarkistetaan vuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Esityksen säästöarvioon vaikuttaa indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annettu laki (1296/2023), jonka mukaan vastaanottorahan ja käyttörahan määrää ei tarkisteta mainittuina vuosina. Laki ei kuitenkaan koske toimeentulotukea, johon tehdään vuosittaiset indeksitarkistukset normaalisti. Näin ollen lausunnon olevan esityksen mukaista vastaanottorahan säästöä ei voida mitoittaa huomioimatta edellä mainittua indeksijäädystä, jotta kiireellisen toimeentulotuen määrä ei ylittäisi vastaanottorahan määrää.

Useat toimijat, kuten sosiaali- ja terveysministeriö, Ihmisoikeusliitto, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Helsingin kaupunki uskovat, että esityksessä ehdotetut muutokset lisäävät hyvin todennäköisesti kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että esityksestä puuttuu lähes kokonaan vaikutusten arviointi hyvinvointialueiden toimintaan. Pirkanmaan hyvinvointialue taas katsoo, että vastaanottorahan ja alaikäiselle maksettavan käyttörahan pienentämisellä ei olisi suoranaisia vaikutuksia hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Kansaneläkelaitos ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue näkevät, että vastaanottorahan pienentymisellä on todennäköisesti vaikutusta siihen, että tilapäistä suojelua saavia siirtyy pois vastaanottokeskuksista kuntien ja hyvinvointialueiden palveluihin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että säästö voi siirtyä toimeentulon maksuun. Kansaneläkelaitos näkee tärkeänä, että toimeentulotukihakemusten määrien kasvuun ehdotettujen lainmuutosten myötä voidaan varautua ennen lain voimaantuloa.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että 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. psykiatrisen hoito) tarve saattaa lisääntyä esim. yksityismajoituksessa asuvien osalta.

Ihmisoikeusliiton mukaan esityksen positiiviset taloudelliset vaikutukset ovat valtiontalouden näkökulmasta osin näennäisiä, sillä vastaanottorahan pienentämisestä aiheutuvia taloudellisia lisäkustannuksia muille julkisen sektorin osille ei käsitellä tarpeeksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esityksessä kuvatuilla viranomaisvaikutuksilla on taloudellisia vaikutuksia, jolloin vastaanottorahan pienentämisen säästövaikutukset vähenevät entisestään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan taloudellisten säästöjen osalta on huomiotava, että vastaanottorahan pienennys tuottaa varsin pienet säästöt suhteessa siihen, kuinka merkittäviä kielteisiä vaikutuksia sillä on.

Vastaanottokeskusten ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta

Sosiaali- ja terveysministeriö, SOSTE, Maahanmuuttovirasto, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Kotokunta arvioivat, että vastaanottorahan perusosan pienentämisen myötä yhä useampi tulee turvautumaan täydentävään vastaanottorahaan, mikä lisää merkittävästi vastaanottokeskusten sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ja etuuskäsittelyn työmäärää.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kotokunta toteavat, että täydentävän vastaanottorahan tarpeen arviointi, hakemukset ja päätökset tulee tehdä yksilöllisten sosiaalisten tai terveydellisten tekijöiden perusteella, mikä edellyttää sosiaalihuollon ammattilaisen osaamista, joka tulisi turvata vastaanottokeskuksissa. Kotokunta, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja SOSTE toteavat lausunnoissaan, että todennäköisesti pitkällä aikavälillä myös taloudelliseen selviytymiseen liittyvä sosiaaliohjauksen tarve kasvaa, mikä tulisi ottaa huomioon muutosten säästövaikutuksia arvioidessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa lausunnossaan esiin huolen vastaanottopalveluiden sosiaali- ja terveydenhuollon riittävydestä ja laadusta tilanteessa, jossa sote-henkilöstön saatavuus valtakunnallisesti ja myös alueellisesti on erittäin vaikeassa tilanteessa. Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa myös valtakunnallisesta sote-henkilöstön saatavuuden haastavasta nykytilanteesta, mikä vaikuttaa osaltaan vastaanottopalveluina vastaanottorahaa saaville maksuttomina tarjottaviin sote-palveluihin.

Luona tuo lausunnossaan esiin, että asiakkaiden kiristynyt taloudellinen tilanne voi johtaa leivottomuuden lisääntymiseen vastaanottokeskuksissa sekä haastaviin asiakaspalvelutilanteisiin. Vastaanottokeskuksen näkemyksen mukaan on mahdollista, että esityksen vaikutukset heijastuvat tätä kautta myös vastaanottokeskusten työntekijöiden turvallisuustilanteeseen ja sitä kautta vastaanottokeskusten kiinnostavuuteen työpaikkana. Näin ollen, sosiaalipalveluiden henkilöstön rekrytointi vaikeutuu entisestään.

Kotokunta tuo esiin vastaanottokeskusten näkökulman; nykyisellä Maahanmuuttoviraston kilpailuttamalla hajasijoitusmallisten vastaanottokeskusten järjestämismallilla asiakkaiden tulee asioida vastaanottokeskuksen toimistolla säännöllisesti, jotta vastaanottopalvelut voivat jatkua, saadaksesen välttämättömät asiakirjat (esim. turvapaikkapuhuttelukutsut) ja sosiaali-



ja terveystalvveluita. Kotokunnan mukaan vastaanottojärjestelmän asiakkaat voivat kokea matkustuskulut jo nykytilanteessa liian suuriksi tuloihinsa nähden ja jättävät siitä syystä sovitut tapaamisensa väliin. Vastaanottokeskuksella on velvollisuus järjestää tietyt palvelut asiakkaalle esimerkiksi terveyden edistämisen ja sosiaalihuollollisen lapsen tuen tarpeiden arvioimiseen. Kotokunnan mukaan on siis todennäköistä, että vastaanottorahan pienentämisen myötä asiakkaiden saapumista vastaanottokeskuksen palveluihin joudutaan vastaanottokeskusten taholta turvaamaan kuljetuksin tai maksusitoumuksin, mikä puolestaan lisää kuluja ja työtä vastaanottokeskuksille.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä pitää todennäköisenä, että mikäli esityksen mukainen vastaanottorahan taso toteutuu, tulee täydentävän vastaanottorahan määrä vastaavasti kasvamaan myös ihmiskaupan uhrien kohdalla. Täydentävän vastaanottorahan hakemusten käsittely ja rahan myöntäminen lisäävät etuuskäsittelyyn liittyviä tehtäviä auttamisjärjestelmässä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toteaa lisäksi, että esityksessä korostettu vastaanottokeskuksesta hyödykkeinä annettavan tuen osuus ei yksioikoisesti koske ihmiskaupan uhreja. Mikäli esityksen mukainen vastaanottorahan pienentäminen toteutuu, on todennäköistä, että Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminnassa tulee entistä enemmän kiinnittää huomiota hyödykkeinä annettavaan tukeen ja sen mahdolliseen järjestämiseen.

Muihin sektoreihin ja toimijoihin kohdistuvat vaikutukset

Osa lausunnonantajista, kuten Kirkkohallitus, Amnesty, Pakolaisneuvonta, Kotokunta ja SOSTE, nostavat esiin huolensa vastaanottorahan pienentämisen taloudellisista vaikutuksista muille sektoreille ja toimijoille.

Kotokunnan arvion mukaan riittämättömän toimeentulon turvaamiseksi vastaanottojärjestelmän asiakkaat yrittävät turvautua todennäköisesti nykyistä enemmän kolmannen sektorin tarjoamaan apuun, mikä kuitenkin vaihtelee merkittävästi eri alueilla, asettaen näin vastaanottojärjestelmässä olevat asiakkaat eriarvoiseen asemaan.

Kirkkohallituksen mukaan toteutuessaan vastaanottorahan pienennys toisi todennäköisesti paineita evankelisluterilaisen kirkon diakoniatyölle ja erityisesti sen taloudelliselle avulle korostaen, ettei seurakunnissa ei ole varauduttu tällaiseen tarpeeseen. Myös Amnesty viittaa omassa lausunnossaan Kirkkohallituksen lausuntoon toteamalla, ettei valtio voi siirtää vastuuta oikeuksien toteutumisesta muille toimijoille, kuten seurakuntien diakoniatyölle tai järjestöjen vapaaehtoiselle avulle.

Tampereen kaupunki, Ihmisoikeusliitto, SOSTE ja Luona nostavat lausunnoissaan esiin, että jo nykytilanteessa monet vastaanottorahaa saavista tarvitsevat ruoka-apua päivittäisessä elämässään.



Vaikutukset asiakkaan toimeentuloon, terveyteen, hyvinvointiin ja asumiseen

Useat lausunnonantajat ilmaisevat huolensa vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista vastaanottojärjestelmän asiakkaiden taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, hyvinvointiin ja asumiseen.

Diakonissalaitos, SOSTE, Kirkkohallitus, Suomen Punainen Risti, Ihmisoikeusliitto, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Tampereen kaupunki, Pirkanmaan hyvinvointialue ja Siirtolaisuusinstituutti toteavat launnonissaan vastaanottorahan pienentämisen heikentävän vastaanottojärjestelmän asiakkaiden taloudellista tilannetta entisestään. Edellä mainittujen tahojen lisäksi vastaanottojärjestelmän toimijoista Maahanmuuttovirasto, Kotokunta ja Luona Oy tuovat vahvasti launnonissaan esiin asiakkaiden jo valmiiksi heikon taloudellisen tilanteen elinkustannusten, kuten elintarvikkeiden hinnan noususta johtuen. Luonan ja Turvapaikanhakijoiden tuki ry:n mukaan asiakkaiden toimeentulo-ongelmat tulevat entistä useammin esiin keskusteluissa työntekijöiden kanssa ja on viitteitä siitä, että riittämättömän toimeentulon vaikutukset kohdistuvat suoraan ja välittömästi joko lasten tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden terveyteen ja hyvinvointiin. Kun vastaanottokeskuksissa asutaan pitkään, kumuloituvat vastaanottorahan pienuuden vaikutukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu, että vastaanottojärjestelmässä olevien osallistuminen kotoutumista edistäviin palveluihin on tärkeä osa heidän kotoutumistaan, jonka tarkoituksena on mahdollistaa heidän aktiivinen osallistumisensa suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumispalveluihin osallistuminen aiheuttaa matka- ja ateriakustannuksia, jotka henkilö aluksi maksaa itse. Erityisesti harvaan asutulla alueella kotoutumispalveluihin osallistuminen aiheuttaa huomattavia matka- ja ateriakuluja, jotka ovat korvattava aluksi itse. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan vastaanottorahan määrän alenemisella voi olla vaikutusta vastaanottojärjestelmässä olevan oleskeluluvan myöntämisen jälkeen olevien mahdollisuuksiin osallistua kotoutumista edistäviin koulutuksiin.

Suomen Punainen Risti toteaa, että tuen mitoittaminen ihmisarvoisen elämän vähimmäistason mukaan vaikeuttaa merkittävästi henkilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan ja luoda sosiaalisia suhteita. Nämä puolestaan ovat olennaisia mielenterveyden ylläpitämiseksi, jota myös vastaanottodirektiivi edellyttää, kotoutumisen edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Suomen Punainen Risti toteaa, että kaikkien etu on, että turvapaikkapäätöstä odottavat henkilöt pääsevät osaksi suomalaista yhteiskuntaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Siirtolaisuusinstituutin mukaan alkuvaiheen kotoutumisprosessi on itsessään haastava erityisesti kansainvälistä suojelua hakeville ja kaavailut muutokset tuottaisivat taloudellista huolta ja epävarmuutta valmiiksi haavoittuvaisessa taloudellisessa asemassa olevat henkilöille. Alkuvaiheen epäonnistunut kotoutumisprosessi puolestaan voisi tuottaa pitkän aikavälin epätoivottuja vaikutuksia, kuten syrjäytymisen riskiä.

Osassa launnonissa nähdään huolestuttavana, esityksen vaikutukset asiakkaiden mahdollisuuden järjestää majoituksensa itse yksityismajoituksessa. Maahanmuuttoviraston mukaan yleinen syy yksityismajoituksesta keskusmajoitukseen siirtymiselle on taloudelliset haasteet.



Maahanmuuttovirasto toteaa, että olennaista huomioida, että keskusmajoituksen vuorokausihinnat ovat huomattavasti yksityismajoitusta korkeammat. Siten siirtymistä yksityismajoituksesta keskusmajoitukseen ei voida pitää esityksestä poiketen taloudellisesti kannattavana ratkaisuna, sillä se lisäisi vastaanoton kokonaiskustannuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan esityksen vaikutukset ovat suurimmat yksityismajoituksessa asuville, jotka eivät saa vastaanottorahaa täydentäviä hyödykkeitä samalla tavoin kuin vastaanottomajoituksessa asuvat henkilöt.

Maahanmuuttoviraston lausunnon mukaan yksityismajoitukseen liittyy lisäksi jo nyt huomattava riski erilaisiin sosiaalisiin ongelmiin sekä asiakkaan hyväksikäyttöön, joko majoitusta tarjoavan osalta tai siinä, miten asiakas pyrkii hankkimaan varoja kustantaakseen yksityismajoituksessa asumisen. Tämä taas saattaa kasvattaa harmaan talouden ja/tai työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhriksi joutumisen riskiä. Riskit korostuvat, kun elinkustannukset edelleen nousevat samalla kun vastaanottoramääriä pienennetään.

Myös Luona tuo esiin, että suunniteltu vastaanottorahan leikkaus yhdessä elinkustannusten nousun kanssa vaikuttaisi merkittävästi asiakkaiden selviytymistä arjessa, mikä voi johtaa asiakkaiden lisääntyvään siirtymiseen omatoimisesti järjestetystä yksityismajoituksesta vastaanottokeskuksen järjestämään laitos- tai asuntopohjaiseen majoitukseen. Tällaiset lisääntyvät majoituskustannukset tulisi huomioida arvioitaessa hallituksen esityksen taloudellisia kokonaisvaikutuksia.

Lapsiasianvaltuutettu huomauttaa, että yksityismajoitus on lähtökohtaisesti lapsiystävällisempi asumismuoto kuin laitospohjainen vastaanottokeskus. Vastaanottorahan pienentäminen voi johtaa siihen, että lapsiperheillä ei ole enää jatkossa mahdollisuutta asua yksityismajoituksessa. Diakonissalaitoksen mukaan yksityismajoituksessa asumisella voidaan välttää laitostumisen tuomaa lamaannusta. Erityisen vaikeaa vastaanottokeskuksissa elämä on ihmiskaupan uhreille tai muuton haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

Pirkanmaan hyvinvointialueen mukaan vastaanottorahan pienentämisellä voi olla seurannaisvaikutuksia, kuten mahdollista velkaantumista ja syrjäytymistä. Työikäisten sosiaalipalveluiden asiantuntijoiden näkemyksen mukaan vastaanottoraha on jo nykyisellä tasolla määrältään pieni ja esimerkiksi ruuan hinnan nousu on vaikeuttanut vastaanottorahalla toimeentulemistä. Henkilöt ovat haavoittuvassa asemassa ja vastaanottorahan pienentäminen voi heikentää edelleen heidän tilannettaan.

Pohjanmaan ELY-keskus esittää, että asiakkaan velkaantuminen vastaanottopalveluiden aikana vaikeuttaa huomattavasti kotoutumisen hyvää käyntiin saamista asiakkaan siirtyessä vastaanottojärjestelmästä kuntaan. Silloin velkojen hoitaminen nousee akuuteimmaksi hoidettavaksi asiaksi, joka vie niin kunnan ja hyvinvointialueen ohjausresurssia kuin asiakkaan voimavaroja tilanteessa, jossa omaa kotoutumista pitäisi pystyä aktiivisesti edistämään. Lisäksi taloudellisesti äärimmäisen tiukalla olevat asiakkaat ovat alttiita erilaiselle hyväksikäytölle, kun he etsivät keinoja kattaa välttämättömiä kustannuksia.



Ihmiskaupan uhrit ja työperäinen hyväksikäyttö

Lausuntopalautteissa nousee esiin huoli vastaanottorahan vähentämisen vaikutuksista työperäisen hyväksikäytön kasvulle sekä ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmitulon vaikeutumiselle. Erityisesti ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja oikeusministeriö korostavat, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida laajemmin ihmiskaupan uhrien näkökulmasta.

Oikeusministeriö tuo esiin, että ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta esityksen vaikutuksia on arvioitu melko pintapuolisesti ja osin myös virheellisiin olettimiin perustuen. Esityksessä keskitytään vastaanottojärjestelmän palveluihin. Esityksessä ei ole huomioitu auttamisjärjestelmässä olevia henkilöitä arvioidessa esityksen vaikutusta euromääräisesti eri henkilöryhmille. Oikeusministeriö ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä nostavat esiin, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on myös muita kuin vastaanottopalveluiden piirissä olevia asiakkaita ja esitystä tulisi tarkastella myös tästä näkökulmasta. Majoitusta ja asumista järjestetään eri tavoin auttamisjärjestelmässä oleville kotikunnattomille henkilöille. Vastaanottokeskuksessa oleskelu ei ole lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisin tai ihmiskaupan uhrin tarpeisiin parhaiten vastaava majoituksen järjestämisen tapa, kuten esityksessä todetaan.

Oikeusministeriön mukaan esityksellä voi arvioida olevan merkittävä vaikutus ihmiskaupan uhriin, joilla on vain rajalliset mahdollisuudet parantaa toimeentuloaan omalla toiminnallaan. Ylipäätään alttiuden hyväksikäytölle voi ennakoida kasvavan, erityisesti kun puhutaan jo valmiiksi matalasta toimeentulotasosta, jota esityksellä leikattaisiin samalla, kun yleinen hintataso on ollut nousussa. Oikeusministeriön mukaan esityksen vaikutuksia suhteessa ihmiskaupan lapsiuhriin tai ihmiskaupan uhrien lapsiin ei juurikaan ole arvioitu. Esityksen tarkastelu erityisesti suhteessa yksinhuoltajiin ja lapsiin olisi perusteltua.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän mukaan vastaanottorahan määrän alentaminen esityksen mukaiselle tasolle voi lisätä pimeää työntekoa niiden kohdalla, jotka hakevat kansainvälistä suojelua Suomesta, harmaata taloutta, epäasiallisissa työolosuhteissa työskenteleä sekä hyväksikäyttö- ja jopa ihmiskauppatapausten riskiä tai suoraan niiden määrää. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän arvion mukaan vastaanottorahan pienentäminen saattaa vaikeuttaa ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Vastaanottorahan pienentämisellä voi olla vaikutusta siihen, että ihmiskaupan uhrit eivät hakeudu auttamisjärjestelmään eikä rikos siten tule koskaan myöskään välttämättä poliisin tietoon. Sillä mitä yhteiskunnan ja viranomaisten apuun turvautuminen tarkoittaa käytännössä, on merkitystä. Keskeistä olisi, ettei ainakaan huoli riittämättömästä toimeentulosta estäisi valitsemasta turvautumista viranomaisten apuun ja irtautumista hyväksikäytöstä. Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että ihmiskaupan auttamisjärjestelmän arvioon voi perustellusti yhtyä. Lisäksi oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että riski uudelleen uhriksi joutumiselle saattaa kasvaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitysluonnoksen vaikutukset ovat päinvastaisia hallituksen niiden tavoitteiden ja toimien kanssa, joilla pyritään ehkäisemään työperäistä 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.

Myös sosiaali- ja terveysministeriö, Maahanmuuttovirasto, Siirtolaisuusinstituutti ja Luona toteavat lausunnoissaan, että taloudellisen itsenäisyyden heikentäminen voi johtaa harmaan talouden lisääntymiseen ja altistaa vastaanottorahan saajia ihmiskaupalle ja muulle hyväksikäytölle. Siirtolaisuusinstituutti toteaa, että vastaanottorahaa saavien ihmiskaupan uhrien määrä on pieni, mutta heidän kohdallaan on kohtuutonta vaikeuttaa tilannetta enää millään tapaa. SOSTE näkee huolestuttavana, että vastaanottorahan pienentäminen voi vaikeuttaa ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmituloa.

Vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin

Lausunnoissa vastaanottorahan pienentämisen vaikutukset lapsiperheiden toimeentuloon ja hyvinvointiin nähdään huolestuttavana.

Lapsiasianvaltuutettu näkee myönteisenä, että esityksessä on pyritty arvioimaan lapsivaikutuksia ja todetaan, että lapsiin kohdistuvia vaikutuksia tulee seurata tarkasti ja tarvittaessa on ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin. Lapsiasianvaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Unicef näkevät huolestuttavana, että esitysluonnoksen mukaisia lapsiin kohdistuvia muutoksia ehdotetaan negatiivisista vaikutusarvioinneista huolimatta.

Maahanmuuttoviraston mukaan vastaanottorahan alentamisella on merkittävä vaikutus lapsiperheiden kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Vastaanottorahan leikkaaminen vaikuttaa perheen taloudelliseen tilanteeseen ja tiukka taloudellinen tilanne heikentää perheiden hyvinvointia ja itsenäistä selviytymistä sekä lisää muita sosiaalisia ongelmia.

Lastensuojelun Keskusliitto painottaa, että lasten ja lapsiperheiden osalta tulee varmistua, että vastaanottorahan perusosan tulisi riittää perustarpeisiin ja pääsy harrastus- ja vapaa-ajantoimintaan toteutuu. Ei ole lapsen edun mukaista saattaa perheitä sellaiseen taloudelliseen ahdinkoon, joka voi johtaa taloudellisesta tilanteesta seuraaviin lastensuojelutoimenpiteisiin.

Luona arvioi, että vastaanottorahan alentaminen tulisi vaikuttamaan suoraan lapsen ravinnon saantiin, vaatetukseen ja muiden perustarpeiden toteutumiseen sekä perusturvallisuuteen, joka heikkenee vanhemman ollessa kuormittunut taloudellisten seikkojen vuoksi. Luona tuo lausunnoissaan esiin, että vastaanottoraha ei ole nykyisinkään lapsiperheille riittävä lasten kehitystä tukevien asioiden hankkimiseen. Vastaanottorahan alentaminen vaarantaisi lapsen mahdollisuudet leikkiin ja vapaa-aikaan sekä taide- ja kulttuurielämään.

Kotokunta nostaa lausunnoissaan esiin, että vastaanottokeskuksen on turvattava jokaisen lapsen ravinnonsaanti, riittävä ja soveltuva vaatetus sekä muiden perustarpeiden toteutuminen tilanteissa, joissa huoltajat eivät ole pystyneet huolehtimaan tai suunnittelemaan talouttaan riittävästi. Vastaanottolain 5 § velvoittaa vastaanotto toimijoita kiinnittämään erityistä huomiota lapsen etuun sekä kehitykseen ja terveyteen liittyviin seikkoihin.



Sosiaali- ja terveysministeriön toteaa lausunnossaan toimeentulo-ongelmien aiheuttavan kuormitusta, joka todennäköisesti alkaa näkyä perheiden huonovointisuutena, päihteiden käytön ja väkivaltaisuuden lisääntymisenä. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että esityksessä arvioitaisiin konkreettisia keinoja, joilla kielteisiä vaikutuksia lapsiin ja muihin haavoituvassa asemassa oleviin voitaisiin lieventää. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemys on, että esityksessä tulee nykyistä kattavammin arvioida miten ja millä menetelmillä lapsen yksilöllinen kokonaistilanne voidaan tosiasiallisesti riittävällä tavalla huomioida tilanteissa, joissa perheiden tilanteet vastaanottorahan pienenemisen yhteydessä vaikeutuvat.

Ihmisoikeusliiton mukaan esityksessä on tuotava esiin, miten lapsiperheiden toimeentulon heikkenemistä johtuviin vaikutuksiin voidaan käytännössä vastata muilla vastaanottopalveluilla. Esityksessä ei ole huomioitu muista vastaanottopalveluista aiheutuvia kustannuksia eikä palvelujen tarpeen kasvattamisen realistisuutta.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen mukaan perheiden taloudellisen liikkumatilan kaventuminen saattaa johtaa vanhempien kuormittuneisuuden kasvun kautta yleiseen huonovointisuuteen ja edelleen lastensuojelupalveluiden tarpeen kasvuun. Myös SOSTE esittää huolensa vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista lapsiin ja toteaa lausunnossaan, että perheiden köyhyyttä lisäämällä myös lasten tulevaisuuden mahdollisuudet heikkenevät.

Unicef nostaa lausunnossaan esiin, että huomioiden esityksen tavoitteet kustannussäästöistä, lapsen edun arviointi olisi kannattavaa tehdä huolella. Hyvää lapsuutta ja samalla yhteiskunnan kestävyyttä voidaan joko tukea tai tuhota lapsuuteen vaikuttavilla päätöksillä. Kotoutumisen heikkeneminen synnyttää kallista ”palveluvelkaa”, ja siirtää laskut maksettavaksi, korkealla korolla, seuraaville päättäjille ja sukupolville.

Ilman huoltajaa Suomessa olevat lapset

Sosiaali- ja terveysministeriö, Maahanmuuttovirasto, Lastensuojelun Keskusliitto ja lapsiasiantuntijain toimisto kiinnittävät lausunnoissa huomiota siihen, että vastaanottorahan aleneminen saattaa heikentää yksityismajoituksessa asuvan ilman huoltajaa Suomessa olevan lapsen mahdollisuutta asua sukulaistensa tai muiden läheistensä kanssa. Lausunnoissa kritisoidaan sitä, että vastaanottorahan pienentäminen saattaisi johtaa siihen, että lapsen tulisi siirtyä yksityismajoituksesta ryhmäkotiin taloudellisten vaikeuksien vuoksi ja tarvittaessa lapsen tilanteesta voitaisiin tehdä lastensuojeluilmoitus. Tämä nähdään lapsen kannalta kohuttomana seurauksena.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että vastaanottolain ja vastaanottodirektiivin mukaan lapsella tulee olla oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus majoittua yhdessä itselleen läheisten kanssa lapsen edun mukaisesti. Lastensuojelun Keskusliitto näkee esityksessä olevan viittauksen lastensuojeluilmoituksen tekemiseen kyseenalaisena, sillä heikko taloudellinen tilanne itsessään ei ole peruste lastensuojelun asiakkuudelle. Maahanmuuttovirasto ja sosiaali- ja terveysministeriö huomauttavat, että hyvinvointialueiden lastensuojelupalvelut ovat jo valmiiksi kuormittuneet. Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, että lapsen tahdonvastainen siirto voi johtaa esimerkiksi karkailuun ja altistaa lapsen monenlaiselle hyväksikäytölle.



Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että mikäli lapsi sijoitettaisiin ryhmäkotiin tai otettaisiin lastensuojelun asiakkaaksi heikentyneen taloudellisen tilanteen seurauksena, esityksen tavoittelemia säästöjä julkisen talouden tasapainottamiseksi tuskin saavutettaisiin. Maahanmuuttoviraston mukaan lapsen siirtyminen taloudellisista haasteista johtuen ryhmäkotiin kasvattaisi lapsen vastaanoton kokonaiskustannuksia merkittävästi.

Lapsiasiavaltuutettu tuo esiin lausunnossaan, että ilman huoltajaa olevan lapsen käyttörahan merkitystä lapsen hyvinvoinnille ei ole syytä väheksyä missään määrin. Yhdenvertaisuuskysymystä suhteessa lastensuojelun piirissä oleviin lapsiin ei esityksessä ole arvioitu.

Siirtolaisuusinstituutti katsoo, että yksin tulleet alaikäiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Vastaanottoraha on heidän osaltaan jo nyt varsin pieni, eikä se tue nuorten elämäntilanteeseen kuuluvia osallisuuden ja sosiaalisen integraation tarpeita. Vastaanottorahan pienentäminen heidän osaltaan on lyhytnäköistä eikä auta heitä kotoutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Siirtolaisuusinstituutin mukaan yksin tulleiden alaikäisten vastaanottorahan pienentäminen ei tuota merkittäviä säästöjä suhteessa siitä mahdollisesti tuleviin negatiivisiin seurauksiin.

Lausunnoissa esiin tulleet muut vaikutukset

Poliisihallitus viittaa lausunnossaan esitykseen, jonka mukaan vastaanottorahan pienuus voi joissain tilanteissa johtaa siihen, ettei yksityismajoituksessa asuvalla ole intressiä käydä vastaanottokeskuksessa vastaanottorahaa saadakseen, jolloin yhteydenpito viranomaisten ja yksityismajoituksessa asuvan välillä heikkenee. Tämä voi vaikeuttaa esimerkiksi kielteisen päätöksen täytäntöönpanoa ja maasta poistamista. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kyseessä olisi kuitenkin hyvin marginaalinen ryhmä. Maasta poistettavan tavoittamiseen esityksellä lakimuutoksella olisi tuskin vaikutuksia.

Poliisihallituksen näkökulmasta esitys voi lisätä hieman valvonta- ja hälytyspartioiden työtehtäviä vastaanottokeskuksissa. Lisäksi poliisin rikostutkintaan voi tulla hieman enemmän vastaanottokeskusten henkilökunnan tai asukkaiden toimesta tehtyjä rikosilmoituksia. Suunnitellulla vastaanottorahan ja käyttörahan määrän pienentämisellä ei Poliisihallituksessa nähdä kuitenkaan olevan kovinkaan suurta vaikutusta poliisin tehtävämääriin.

Diakonissalaitoksen mukaan vastaanottorahan pienentämisen tuomat haasteet asettavat riskin turvapaikanhakijoiden kokemalle turvallisuudelle, mikä vaikuttaa laajemmin yhteiskunnalliseen turvallisuuteen ja koheesioon.

Oikeusministeriön ja Babandon mukaan vastaanottorahan pienentäminen voi lisätä ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrää, sillä henkilö voi arvioida, että hänellä olisi paremmat edellytykset toimeentuloon laittomasti maassa oleskelevana kuin vastaanottojärjestelmän asiakkaana. Tämä voi aiheuttaa muun muassa turvattomuuden ja sairauksien lisääntymistä.

Useissa lausunnoissa (Ihmisoikeusliitto, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta, Diakonissalaitos, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Tampereen kaupunki, Kotokunta, Babando, Luona ja Suomen Punainen Risti) todetaan, että työntekei-



keuden rajoittaminen vaikuttaa merkittävästi kansainvälistä suojelua hakeneiden mahdollisuuden vaikuttaa omaan toimeentuloonsa, jonka vuoksi heillä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin turvautua vastaanottorahaan. Lausunnoissa tuodaan esiin, että kansainvälistä suojelua hakavien työnteko-oikeus alkaa vastata 3 tai 6 kuukauden kuluttua siitä, kun henkilö on jättänyt hakemuksen. Työnteko-oikeuden puuttuminen voi myös osaltaan kasvattaa hyväksikäytön riskiä.

Diakonissalaitos esittää, että palauttamalla kansainvälistä suojelua hakevalle oikeus tehdä töitä välittömästi hakemuksen jättämisen jälkeen olisi konkreettinen ratkaisu säästöjen saamiselle. Tämä vahvistaisi valtion talouden tasapainottamista ja ihmisten yhteiskuntaan integroitumista.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus arvioi, että todennäköisesti vastaanottojärjestelmässä olevat tulevat jatkossa työllistymään nykyistä vähemmän, kun työnantajille tuleva riski työsuhteen katkeamisesta suurenee vireillä olevan lakiesityksen mukaisen ns. kaistanvaihdon estämisen myötä.

Maahanmuuttovirasto ja Kotokunta tuovat lausunnoissaan esille vastaanottolain 29 §:n mukaiseen vastaanottorahan vähentämismahdollisuuteen silloin, kun vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy hänelle osoitetusta työ- ja opintotoiminnasta. Pykälän soveltaminen vastaanottorahan laskiessa vaarantaisi jokaisen työ- ja opintotoiminnasta ilman perusteltua syytä kieltäytyvän välttämättömän toimeentulon ja sen myötä ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan.