

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.

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

Oikeusministeriön kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Lausunto koskee arviota esityksen vaikutuksista ihmiskaupan vastaiseen työhön sekä yhdenvertaisuuteen ja syrjinnänkieltoon.

1. Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksen tavoitteena on säästöjen ohella vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan määrän pienentämisestä. Esityksessä vastaanottorahan määrä ehdotetaan laskettavaksi sille tasolle, joka on mahdollista suhteessa kansalliseen sosiaaliturvaan.

Koska vastaanottojärjestelmän piirissä olevan henkilön oleskelu Suomessa ei ole vakinaista ja vastaanottopalvelut, kuten majoitus, sosiaalipalvelut, terveyspalvelut, tulkkaus- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta, järjestetään vastaanottokeskuksen toimesta, ehdotetaan, että kansallisen sosiaaliturvan vertailukohtana pidettäisiin kiireellisenä toimeentulotukena myönnettäviä laskennallisia ravintomenoja (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta). Lisäksi, koska vastaanottorahan perusosan tulisi kattaa myös muut vastaanottolain 19 §:n 2 momentin mukaiset menot, koostuisi vastaanottorahan määrä jatkossa kiireellisen toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrästä ja muista perusosalla katettavista menoista, joita ovat mm. vaatteet, paikallisliikenne, vähäiset terveydenhuollon menot, hygieniamenot ja puhelimen käyttö.

Yksinasuvalle ja yksinhuoltajalle myönnettävän vastaanottorahan perusosa ehdotetaan pienennettäväksi 348 eurosta 300 euroon. Ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa vastaanottorahan määrä pienenesi 102 eurosta 88 euroon. Muilla 18 vuotta täyttäneillä vastaanottorahan perusosan määrä pienenesi 294 eurosta 254 euroon ja ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 84 eurosta 72 euroon. Perheensä kanssa asuvalla lapselle maksettavan vastaanottorahan määrä pienenesi 222 eurosta 191 euroon ja ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 66 eurosta 57 euroon. Ilman huoltajaa olevalle lapselle maksettavan käyttörahan määrä pienenesi alle 16 -vuotiaalla 30 eurosta 26 euroon ja 16–17 -vuotiaalla 54 eurosta 47 euroon.

Esitys on valmisteltu väliaikaisena. Tarkoituksena on varmistaa, että vastaanottorahan perusosan määrä ei vastaanottorahaan kohdistuvan indeksijäädytyksen seurauksena laske kiireellisen toimeentulotuen alle. Vastaanottorahan määrä arvioidaan uudelleen keväällä 2024 käynnistyvän vastaanottolain uudistamishankkeen aikana. Pysyvämpi muutos on esityksen mukaan mahdollista valmistella, kun hallitusohjelman mukainen toimeentulotukilain kokonais-uudistus etenee ja toimeentulotukea koskevat muutokset ovat tiedossa.

2. Ihmiskaupan ehkäiseminen ja torjuminen

Ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta esityksen vaikutuksia on arvioitu melko pintapuolisesti ja osin myös virheellisiin olettimiin perustuen. Esimerkiksi sivulla neljä todetaan, että ”[v]astaanottolain 38 a §:n mukaan ihmiskaupan uhria voidaan auttaa järjestämällä hänelle turvallinen majoitus. Majoitus voidaan järjestää esimerkiksi yksityisiin vuokra-asuntoihin, tukiasuntoihin, turvakoteihin, turvataloihin tai vastaanottokeskukseen. Käytännössä vastaanottokeskus on usein tarkoituksenmukaisin vaihtoehto, koska tällöin kyetään vastaamaan uhrin tarpeeseen saada majoitus ja siihen liittyvä tuki ympäri vuorokauden” (kurvivointi lisätty). Vastaanottokeskuksessa oleskelu ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisin tai ihmiskaupan uhrin tarpeisiin parhaiten vastaava majoituksen järjestämisen tapa. Tämä on merkityksellistä siitä näkökulmasta, että esityksen euromääräinen vaikutus olisi suurin yksin asuvalle henkilölle tai yksinhuoltajalle, joka majoittuu vastaanottokeskuksessa, joka ei tarjoa aterioita, tai yksityismajoituksessa.

Esityksessä myös todetaan, että yksityismajoituksessa asuvat ovat muita vastaanottopalveluja saavia alttiimpia hyväksikäytölle. Toimeentulon heikkeneminen voi lisätä hyväksikäytön riskiä. Lisäksi esityksessä todetaan, että vastaanottorahan pienuus voi joissain tilanteissa johtaa myös siihen, ettei yksityismajoituksessa asuvalla ole intressiä käydä vastaanottokeskuksessa vastaanottorahaa saadakseen, jolloin yhteydenpito viranomaisten ja yksityismajoituksessa asuvan välillä heikkenee. Tämä voi esityksen mukaan lisätä alttiutta hyväksikäytölle.

Kuten esityksessä todetaan, ihmiskaupan lapsiuhrit ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Valtioneuvoston vuoden 2023 lopussa päättyneessä ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa

”Suomi torjuu ihmiskauppaa” todetaan, että lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa jää usein piiloon, vaikka lapsilla ja nuorilla arvioidaan olevan korostunut riski joutua ihmis-kaupan uhreiksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on tähän mennessä ollut vuosittain suhteellisen pieni määrä alaikäisiä uhreja. Sen sijaan järjestelmän piirissä on ollut huomattavan paljon ihmiskaupan uhrien lapsia. Myös nämä uhrien lapset voivat olla tukitoimien tarpeessa, ja heillä on riski joutua itse hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhreiksi. Esityksen mukaan sen vaikutuksia tulisi näiltä osin seurata sen varmistamiseksi, että vastaanottopalveluiden piirissä olevien lasten ja nuorten altistuminen hyväksikäytölle ei kasva. Perustellumpaa voisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan olla esityksen uudelleen tarkastelu erityisesti suhteessa yksinhuoltajiin ja lapsiin. Nyt esityksen vaikutuksia suhteessa ihmiskaupan lapsiuhreihin tai ihmiskaupan uhrien lapsiin ei juurikaan ole arvioitu.

Ylipäättään esityksessä keskitytään vastaanottojärjestelmän palveluihin. Esityksen vaikutusten arvioinnin näkökulmasta olennaista kuitenkin on ymmärtää, että Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä on myös muita kuin vastaanottopalveluiden piirissä olevia asiakkaita. Tällöin ei puhuta esimerkiksi turvapaikanhakijoista tai tilapäistä suojelua saavista. Kyse voi olla esimerkiksi henkilöstä, jolle on myönnetty ihmiskaupan uhrin tilapäinen oleskelulupa (ulko-maalaislain 52 a §), mutta joka saa kotikuntaoikeuden vasta myöhemmin. Esityksen vaikutuksia tulisi tarkastella myös tästä näkökulmasta.

Esitystä myös perustellaan sillä, että vastaanottojärjestelmässä oleskellaan vain lyhyt aika. Käytännössä ihmiskaupan uhrien kannalta aika voi muodostua pitkäksikin, sillä ihmiskaupasta toipuminen voi viedä kauan. Edellä mainitussa tilanteessa, kun henkilölle on ulkomaalaislain 52 a § nojalla myönnetty ihmiskaupan uhrin tilapäinen oleskelulupa, kotikuntaoikeuden saamisessa voi kestää vuosi. Tätä ei esityksessä ole käsitelty.

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

Esityksellä voi arvioida olevan merkittävä vaikutus erityisesti, kun puhutaan ihmiskaupan uhreista, joilla on vain rajalliset mahdollisuudet parantaa toimeentuloaan omalla toiminnallaan. Ylipäättään alttiuden hyväksikäytölle voi ennakoida kasvavan, erityisesti kun puhutaan jo valmiiksi matalasta toimeentulotasosta, jota esityksellä leikattaisiin entisestään samalla, kun yleinen hintataso on ollut nousussa.

Esityksen mukaan vastaanottorahan pienentäminen saattaa kasvattaa ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrää, mikäli henkilö arvioi, että hänellä olisi paremmat edellytykset toimeentuloon laittomasti maassa oleskelevana kuin vastaanottojärjestelmän asiakkaana. Myös tämä saattaa altistaa ihmisiä hyväksikäytölle. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee esitystä, jolla poistetaan laittomasti maassa olevilta oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä sosiaaliturvaan. Eri esitysten yhteisvaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten ihmiskaupan uhreihin, saattavat johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin.

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

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

Esityksen arvoidut vaikutukset ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta:

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

3. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan määrän pienentämisestä. Esityksellä muutetaan olennaisesti vastaanottorahan tason määräytymisperusteita. Nykyisin vastaanottorahan määrä on sidottu toimeentulotuen perusosaan, mutta vastaanottorahan määrä on pienempi johtuen siitä, että vastaanottorahan saajat saavat vastaanottopalvelut osin hyödykkeinä. Ehdotuksen mukaan vastaanottorahan määrää laskettaisiin ja

se sidottaisiin kiireellisen toimeentulotuen tasoon. Tätä perustellaan sillä, että vastaanottorahan saajien katsotaan oleskelevan maassa vain tilapäisesti ja siten rinnastuvan asemaltaan sellaisiin henkilöihin, joilla on oikeus ainoastaan kiireelliseen toimeentulotukeen, kuten esimerkiksi ilman oleskelulupaa maassa oleskelevat henkilöt. Siten turvapaikkaa hakevat asetetaan erilaiseen asemaan suhteessa kotikunnan omaaviin henkilöihin. Kun oleskelun tilapäisyyttä käytetään perusteena erilaiselle kohtelulle, tulisi sitä esityksessä perustella tarkemmin. Huomiota olisi syytä kiinnittää muun muassa siihen, että turvapaikanhakijan oleskelu maassa voi muodostua hyvinkin pysyväksi 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.

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita perustuslain 6 §:ään suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momenttiin jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee kaikkia, ja sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp). Esityksen yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa käsittelevässä osiossa on kirjattu, että vastaanottojärjestelmän piirissä olevat henkilöt voidaan asettaa toimeentulon osalta eri asemaan kuin kotikunnan omaavat henkilöt. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso kuitenkin 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.

Esityksen muissa kohdissa perustellaan esitystä muun muassa vastaanottodirektiivin sallimalla erilliskohtelulla sekä talouden tasapainottamisella. Vaikka näillä seikoilla ei olla perusteltu turvapaikanhakijoiden erilaista kohtelua suhteessa kotikunnan omaaviin henkilöihin, oikeusministeriö huomauttaa, etteivät nämä ole seikkoja, joilla voi perustellusti asettaa henkilöitä erilaiseen asemaan kielletyllä syrjintäperusteella (esim. PeVL 55/2016 vp).

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että esityksestä olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Osastopäällikkö

Ville Hinkkanen

Neuvotteleva virkamies

Venla Roth

Roth Venla
Oikeusministeriö