|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Yhdenvertaisuusvaltuutettu Diskrimineringsombudsmannen | Lausunto |  |
|  | 1.7.2025 | YVV/1178/2025 |

Sisäministeriölle

VN/13739/2025

# Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä.

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. Ehdottomana pidettyjä perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa ollenkaan. Ehdottomiin perusoikeuksiin kuuluu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata vastaanottorahan väliaikaisen pienentämisen jatkamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannattanut myöskään vastaanottorahan ensimmäistä väliaikaista pienennystä, vaan piti tuolloin epätodennäköisenä ehdotuksen mukaisen vastaanottorahan riittämistä turvaamaan välttämättömän toimeentulon perustuslain 19.1 §:n mukaisesti (ks. tarkemmin YVV/309/2024).

## Vastaanottorahan pienentämisen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

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.) Etuuksien 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 toteaa, että yllä esitetyt seikat on huomioitava esityksessä, jotta sääntelystä ei muodostu perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaista.

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 ratkaisuissaan käsitellyt Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi esimerkiksi vuonna 2023 ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Komitean mukaan muiden muassa toimeentulotuen taso on riittämätön ja peruskirjaa on loukattu (Finnish Society of Social Rightsv. Finland (No. 172/2018)). TSS-komitea puolestaan on todennut Suomea koskevissa loppupäätelmissään vuonna 2021, että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien 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 on laskettu huomattavasti toimeentulotukea matalammaksi, voidaan katsoa, että vastaanottorahan pienennys ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukainen.

Vastaanottorahan alentaminen on lasten osalta erityisen ongelmallista. Lapsella on **YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen** 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). Vastaanottorahan pienentäminen turvapaikanhakijalapsilta ja lapsiperheiltä on tämän suosituksen kanssa ristiriidassa.

## Vastaanottorahan pienentämisen vaikutukset

Vastaanottorahan määrää on pienennetty väliaikaisen lainsäädännön nojalla esimerkiksi yksinasuvalla aikuisella 300 euroon. Tästä summasta laskennallisia ravintomenoja on 288 euroa, jonka jälkeen jäljelle jäävällä 12 eurolla olisi tarkoitus kattaa vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö. Vaikuttaa jo lähtökohtaisesti selvältä, ettei vastaanottorahalla tosiasiassa ole mahdollista kattaa edellä mainittuja välttämättömyyshyödykkeitä.

Hallituksen esitysluonnoksessa kerrotaan **Maahanmuuttoviraston toteuttaneen alkuvuodesta 2025 vastaanottokeskuksille kyselyn**, jolla kartoitettiin vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia vastaanottokeskusten työhön ja asiakkaisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia on seurattu. Esitysluonnoksessa vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista on todettu muun muassa seuraavaa:

”Vastausten mukaan vastaanottorahan pienentäminen ja täydentävän vastaanottorahan lisääntynyt hakeminen ovat johtaneet vastaanottokeskuksen sosiaalipalveluiden työmäärän merkittävään kasvuun. Täydentävää vastaanottorahaa koskevien päätösten määrä on kasvanut 23 prosentilla vastaanottorahan pienentämisen jälkeen. Tämä on vähentänyt muihin sosiaalipalveluihin, sosiaalityöhön ja sosiaaliohjaukseen käytettävää työaikaan mukaan lukien vapaaehtoista paluuta ja kuntaan siirtymistä koskeva ohjaus sekä keskuksessa tehtävä moniammatillinen työ. Vastaanottokeskusten vastausten mukaan 95 prosentille vastaanottokeskusten asiakkaista annetaan taloudellista neuvontaa. Neuvonta on lisääntynyt 45 prosentilla vastaanottorahan alentamisen jälkeen.”

”Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille toteuttaman kyselyn vastauksissa korostui huoli perheiden taloudellisesta tilanteesta ja vaikutuksista lasten hyvinvointiin. Täydentävää vastaanottorahaa on myönnetty lapsille ja lapsiperheille eri tarpeisiin.”

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

On tärkeää ja myönteistä, että esitysluonnoksessa tarkastellaan esityksen vaikutuksia avoimesti. Kokonaisuudessaan vaikutukset ovat erittäin merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Maahanmuuttoviraston kyselyssä kerättyjä tietoja siitä, että vastaanottorahan saajia hakeutuu merkittävissä määrin ruoka-avun piiriin, voidaan pitää osoituksena siitä, että välttämättömän toimeentulon turvan taso ei ole riittävä. Vastaanottorahan pienennystä jatkamalla julkinen valta lisää muun muassa ihmisten hakeutumista ulkopuolisen ruoka-avun piiriin, eikä tätä voida pitää perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaisena.

**Valtuutettu pitää erittäin huolestuttavana ja vakavana, että vastaanottokeskusten antamilla hyvin huolestuttavilla tiedoilla asiakkaiden tilanteesta ei vaikuta olleen vaikutusta päätettäessä jatkaa pienennettyä vastaanottorahaa.** Esityksen sisällön jatkovalmistelussa on varmistettava kyselyn tulosten asianmukainen huomiointi.

Alkuperäisessä vastaanottorahan pienentämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 28/2024 vp.) todetaan **hyväksikäyttöön liittyvien riskien osalta**, että ”mikäli ihmiskaupan [uhrien] auttamisjärjestelmän tarjoama toimeentulo johtaisi taloudelliseen ahdinkoon, ei uhri välttämättä haluasi tukeutua auttamisjärjestelmän tarjoamaan apuun”, ja että ”uudelleen uhriutuminen on todennäköisempää, mikäli vastaanottoraha ei tarjoaisi riittävää toimeentulon turvaa.” Vastaanottorahan pienennys voi siten lisätä riskiä hyväksikäytölle ja vähentää ihmiskaupan ilmi tulemista.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 5 artikla sisältää velvoitteita ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ihmiskaupan ehkäisyyn ja hyväksikäytölle haavoittuvan aseman vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet on kirjattu esimerkiksi Ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan vuosille 2021–2023 sekä työperäisen hyväksikäytön vastaiseen toimenpideohjelmaan (TEM 2024:3). Nyt käsillä olevan esityksen vaikutukset ovat päinvastaisia hallituksen niiden tavoitteiden ja toimien kanssa, joilla pyritään ehkäisemään hyväksikäyttöä tai hyväksikäytölle alttiiden ryhmien syntymistä.

Hallituksen esityksessä HE 28/2024 vp. todetaan myös, että ”[e]sityksen vaikutuksia on kuitenkin näiltä osin seurattava erityisen tarkkaan sen varmistamiseksi, että vastaanottorahan piirissä olevien perheiden, lasten ja nuorten altistuminen hyväksikäytölle ei kasva.” Valtuutettu korostaa, että esitysluonnosta jatkovalmisteltaessa on syytä huomioida ja tarvittaessa tehdä vaikutustenarviointi hyväksikäyttöriskien osalta.

## Vastaanottorahan pienennyksen suhde turvapaikkaprosessin tehostamiseen

Vastaanottorahan pienennyksestä säädettäessä 2024 hallituksen esityksessä todettiin, että ”[p]erus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että oleskelu vastaanottopalvelujen varassa on mahdollisimman lyhyt, mitä varmistetaan turvapaikkamenettelyn tehostamishankkeilla.” Asiaan viitattiin myös säätämisjärjestysperusteluissa, ja todettiin, että ”[k]oska vastaanottokeskuksen asiakkaan oleskelun luonne on tilapäistä ja lyhytaikaista, on valittua lähestymistapaa pidettävä perustuslain mukaisena, hyväksyttävänä ja suhteellisena rajoituksena oikeuden elämään turvaavaan toimeentuloon.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että nyt lausuttavana olevaan esitykseen tulisi sisältyä tarkempi arvio siitä, miten turvapaikkamenettelyn kestoa on onnistuttu tehostamaan ja mitkä ovat tällä hetkellä keskimääräiset oleskeluajat vastaanottokeskuksessa. Tämä on erityisen tärkeää ottaen huomioon, että lainsäädännön perustuslainmukaisuus lepää merkittävissä osin hallituksen esityksen (HE 28/2024 vp.) argumentaation mukaan tämän lyhytaikaisuuden varassa.

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 (Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston julkaisuja 2024). On siten kyseenalaista, voidaanko tehostamistoimilla saavuttaa niille asetettuja tavoitteita.

Valtuutetun käsityksen mukaan turvapaikkamenettelyn keskimääräiset käsittelyajat ovat tällä hetkellä hyvin korkeita ja ulkomaalaislain mukaiset käsittelyajat ylittyvät varsin suurella osalla hakijoista. Vaikuttaakin epärealistiselta arvioida turvapaikkamenettelyä siinä määrin lyhyeksi prosessiksi, että asiaan voisi edellä kuvatusti vedota perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Lisäksi tilapäistä suojelua saavat henkilöt ovat vastaanottopalveluiden piirissä noin vuoden eikä ihmiskaupan uhrien osalta voida lainkaan tehdä arviota vastaanottopalveluiden tilapäisyydestä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ei voida rakentaa epävarman ja osin epärealistisen tavoitteen varaan, että oleskelu vastaanottopalvelujen piirissä olisi lyhyt.

Yksikönpäällikkö, vt. yhdenvertaisuusvaltuutettu Tiina Valonen

Asiantuntija Elsa Korkman