



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Vastaanottorahan pienentämistä koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esityksen tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitykseen sisältyy useita informatiivisia taulukoita sekä euromääräisiä arvioita vaikutuksista. Esityksessä on tunnistettu keskeisiä vaikutuksia kohderyhmiin, mutta vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tulisi tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esityksestä käyvät hyvin ilmi esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, onko vastaanottorahan suuruudella ollut todennettua vaikutusta perusteettomasti kansainvälistä suojelua hakevien määrään.
- Esityksessä tulisi arvioida esityksen taloudellisten vaikutusten mittaluokkaa kuntiin ja hyvinvointialueisiin.
- Esityksessä tulee kuvata tarkemmin, miten ehdotettu sääntely vaikuttaa vastaanottorahaa saavien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, etenkin jos vastaanottokeskuksessa vietetty aika venyy kovin pitkäksi.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia väliaikaisesti.



Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan määrän pienentämisestä. Lain väliaikaista muuttamista koskevalla esityksellä vastaanottoraha ehdotetaan laskettavaksi välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrän tasolle. Kyseistä tukea myönnetään välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi esimerkiksi tilapäisesti Suomessa oleskeleville. Tukea myönnetään myös ilman laillista oleskelulupaa maassa oleskeleville. Esityksessä ei määritellä vastaanottorahaa saavan asiakkaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa tai niin sanottua eksistenssiminimiä.

Esitys on valmisteltu väliaikaisena. Vastaanottorahan määrä arvioidaan uudelleen keväällä 2024 käynnistyvän vastaanottolain uudistamishankkeen aikana, jolloin vastaanottoraha pienennetään perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa todetaan, että esityksellä haetaan säästöjä julkisen talouden tasapainottamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta käyvät hyvin ilmi esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, onko vastaanottorahan suuruudella ollut todennettua vaikutusta perusteettomasti kansainvälistä suojelua hakevien määrään.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen lausuntoaika oli hyvin lyhyt. Perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle oli esityksen taloudelliset vaikutukset, joiden vuoksi esitys tulisi käsitellä lisätalousarvioesityksen yhteydessä.¹ **Arviointineuvosto muistuttaa**, että kaikille lausunnonantajille tulisi taata riittävä aika tutustua esitysluonnokseen ja lausua siitä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ja niiden vaikutuksia. Vaihtoehtojen kuvauksessa on perusteltu, miksi esimerkiksi vastaanottorahan ehdollinen porrastaminen, vastaanottorahan määrittely asiakasryhmittäin tai

¹ Hallituksen esitysluonnos oli lausunnolla 16.2.-13.3.2024 välisenä aikana eli 3,5 viikkoa. Säädosvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyyntöissä sekä hallituksen esityksessä. Riittävän kuulemisajan tärkeyttä käsitellään esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1772/10/2023.



maksusitoumusten antaminen eivät ole tarkoituksenmukaisia keinoja esityksessä tavoiteltujen säästöjen saavuttamiseksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa on tuotu avoimesti esille ehdotettujen muutosten kielteisiä vaikutuksia sekä mahdollisia riskejä. Esitysluonnoksen mukaan vastaanottorahan pienentäminen saattaa esimerkiksi lisätä ilman oleskeluoikeutta maassa olevien ihmisten määrää sekä vaikeuttaa ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmituloa.

Esitysluonnoksessa on tuotu esille, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on tarkoitus seurata. Esitysluonnoksessa esimerkiksi todetaan, että esityksen vaikutuksia perheen kanssa majoittuvien lasten asemaan on tärkeää seurata. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuitenkin täsmentää, onko tämän esityksen vaikutusten seuranta tarkoitus jatkaa tulevan vastaanottolain uudistamisen yhteydessä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnokseen sisältyy useita hyvin laadittuja ja informatiivisia taulukoita sekä kuvioita.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella ulkomaisia kokemuksia on yritetty hyödyntää tämän esityksen valmistelussa. **Arviointineuvosto ehdottaa**, että esitysluonnokseen sisällytettäisiin taulukko, josta olisi yhdellä silmäilyllä nähtävissä esimerkiksi vastaanottorahan määrä ja keskimääräinen vastaanottoajan pituus vertailumaissa. **Arviointineuvosto ymmärtää**, että eri maiden vastaanottorahan myöntämisen käytännöt ja vastaanottorahan määrä eivät ole suoraan vertailukelpoisia, mutta taulukko voisi auttaa lukijaa hahmottamaan helpommin eri maiden käytäntöjä.²

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vastaanottorahaa myönnetään hakemuksesta kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole Suomessa kotikuntaa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi vastaanottorahan muutosta vastaanottorahaa saaville.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu vastaanottorahan ja käyttöönottorahan pienentämisen sekä indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksia vastaanottorahan tai käyttörahan saajille. Arvioiden esittämisessä on hyödynnetty informatiivisia taulukoita. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu euromääräisesti vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutusta eri perhekokonaisuuksien toimeentuloon vuosina 2024–2025, mikä on myönteistä.

Esityksen yhtenä tavoitteena on nopeuttaa sellaisten tilapäistä suojelua saavien kuntaan siirtymistä, joilla on mahdollisuus hakea kotikuntaa. Kotikunnan saamisen jälkeen tällaiset henkilöt siirtyvät käyttämään

² Esitysluonnoksessa esimerkiksi todetaan, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (ns. vastaanottodirektiivi) sitoo vastaanottorahan määrän nimenomaisesti kunkin jäsenvaltion omaan kansallisen sosiaaliturvan tasoon.



kuntien ja hyvinvointialueiden palveluita vastaanottojärjestelmän palveluiden sijaan, mikä tuo säästöjä vastaanottojärjestelmälle. Siirtyminen vastaanottokeskuksista kuntiin kuitenkin kasvattaa kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida esityksen taloudellisten vaikutusten mittaluokkaa kuntiin ja hyvinvointialueisiin.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn kannalta keskeiset kohderyhmät ja selostettu, mihin vastaanottorahan saajien ryhmiin sääntelyn vaikutukset kohdistuisivat eniten. Esitysluonnoksessa on tuotu esille myös se, että esityksellä voi olla vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin.³

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on osin tuotu esille myös esityksen ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” –jaksossa. Vaikutusarvioiteja koskeissa jaksoissa ei kuitenkaan varsinaisesti tarkastella perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulee kuvata tarkemmin, miten ehdotettu sääntely vaikuttaa vastaanottorahaa saavien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, etenkin jos vastaanottokeskuksessa vietetty aika venyy kovin pitkäksi.

Esitysluonnoksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä on vastaanoton alkuvaiheessa vain rajalliset mahdollisuudet parantaa toimeentuloaan omalla työnteolla.⁴ Lisäksi hallitus valmistelee ulkomaalaislain muuttamista koskevaa lakiesitystä tarkoituksenaan estää se, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet hakisivat työperäistä oleskelulupaa voidakseen jäädä Suomeen.⁵

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida tämän esityksen sekä edellä mainitun ulkomaalaislain muutoksen vaikutuksia vastaanottojärjestelmän piirissä olevien henkilöiden työllisyyteen.

Esitysluonnoksen mukaan toimeentulon pienentyminen voi lisätä vastaanottokeskusten asiakkaiden turhautumista ja vaikuttaa sitä kautta vastaanottokeskusten ilmapiiriin aiheuttaen konflikteja asiakkaiden keskuudessa. Asiakkaiden turhautuminen voi kohdistua myös erityisesti niihin työntekijöihin, jotka hoitavat toimeentuloa koskevia kysymyksiä. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on tuotu esille esityksen vaikutuksia vastaanottokeskusten asiakkaiden ja työntekijöiden turvallisuuteen.

³ Esitysluonnoksen mukaan esityksellä voi olla vaikutuksia haavoittuviin ihmisryhmiin, kuten iäkkäisiin, vammaisiin tai seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön kuuluviin henkilöihin. Näiden henkilöiden taloudellinen tilanne voi heikentyä ehdotettujen muutosten myötä.

⁴ Esitysluonnoksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla on oikeus tehdä töitä joko kolmen tai kuuden kuukauden kulluttua hakemuksen vireyttämisestä riippuen siitä, onko hänellä esittää voimassa oleva matkustusasiakirja. Sen sijaan tilapäistä suojelua saavalla on oikeus työntekoon heti, kun hän on jättänyt tilapäistä suojelua koskevan hakemuksensa.

⁵ Sisäministeriön lainsäädäntöhanke SM0041:00/2023 ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittämisestä, <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM041:00/2023>. Hankkeen tavoitteena on estää ulkomaalaislain maahantulosaännösten kiertäminen.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu esityksen sosiaali- ja terveysvaikutuksia. Arvioissa on tuotu esille ehdotettujen muutosten mahdollisia riskejä hyvinvoinnille, kuten taloudellisen epävarmuuden vaikutus mielenterveyteen.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille riski ihmiskaupan lisääntymisestä. **Arviointineuvosto katsoo**, että ulkomaalaisia ja heidän maahantuloaan koskevien säädöshankkeiden yhteisvaikutuksia tulisi arvioida jonkin tulevan säädösmuutoksen yhteydessä. Yksittäisen säädöshankkeen vaikutus ulkomaalaisten toimeentulomahdollisuuksiin ei ole välttämättä kovin suuri, mutta kokonaisuutena tarkasteltuna ulkomaalaisiin kohdistuvat toimeentulon heikennykset voivat olla merkityksellisiä. Toimeentulon heikentyminen voi altistaa esimerkiksi ihmiskaupalle ja pakkotyölle.⁶

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaista muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: SM036:00/2023), jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 25.3.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 5. huhtikuuta 2024

Leila Kostianen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

⁶ Esimerkiksi ihmiskaupan auttamisjärjestelmän verkkosivuilta ja vuosikatsauksesta on saatavissa tilastotietoa ihmiskaupan nykytilanteesta Suomessa ja ihmiskaupan uhrien taustoista: <https://ihmiskauppa.fi/wp-content/uploads/2024/02/Vuosikatsaus2023.pdf>



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.