



LAPS/45/2024, 16.5.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 23 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Viite: Hallintovaliokunta perjantai 17.05.2024 klo 11.30 / HE 28/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu pitää huolestuttavana, että esityksen mukaisia muutoksia ehdotetaan, vaikka vaikutusarvioinnit lasten ja lapsiperheiden osalta osoittavat vain negatiivisia vaikutuksia.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää ongelmallisena, että turvapaikanhakijaperheiden ja -lasten toimeentuloa heikennetään jo nyt, kun heikennyksen vaikutuksia lieventäväksi tarkoitettua turvapaikkaprosessin tehostamista koskeva hanke on vasta alkuvaiheessa. Tiedossa ei siis vielä ole missä määrin tulevilla lakimuutoksilla prosessin kesto onnistutaan lyhentämään ja milloin se toteutuisi.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvin tärkeänä, että lapsella on myös mahdollisuus käyttää rahaa oman harkintaansa mukaisesti, sillä se mahdollistaa hyvin poikkeuksellisessa asemassa olevalle lapselle edes jollain tasolla normaalia lapsen elämää ja va-



paa-aikaa. Käyttörahan merkitystä lapsen hyvinvoinnille ei ole syytä väheksyä määrään määrin.

- Lapsiasiavaltuutettu pitää huolestuttavana, että esityksessä ei riittävällä tavalla huomioida köyhyydestä seuraavaa syrjäytymisvaaraa ja sen negatiivisia vaikutuksia lapsen hyvinvoinnille, perheille ja laajemmin ympäröivälle yhteiskunnalle. Syrjäytyminen vaarantaa myös sisäistä turvallisuutta.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että hallituksen esitys on tarkoitettu väliaikaiseksi ja että siinä on tunnistettu tarve seurata sen vaikutuksia ja ryhtyä tarvittaessa korjauksiin.
- Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että lapsia koskevia päätöksiä tehtäessä on lapsen edun oltava ensisijainen harkintaperuste. Ratkaisuvaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten varmistaa lapsen oikeuksien toteutumisen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan nykyistä kansaneläkeindeksillä tarkistettua määrää pienennettäisiin välttämättömänä toimeentulotukena myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrän tasolle. Mainittua tukea myönnetään välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi esimerkiksi tilapäisesti Suomessa oleskeleville. Tukea myönnetään myös ilman lailista oleskelulupaa maassa oleskeleville.

Turvapaikanhakijalasten riittävä elintaso ja hyvinvointi on varmistettava

Vastaanottorahan alentaminen on lasten oikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista. Lapsella on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artiklan mukaan oikeus elämään sekä henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsella on myös oikeus hänen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon (27 artikla). Lisäksi jokaisella lapsella on myös esimerkiksi 31 artiklan mukainen oikeus lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan sekä taide- ja kulttuurielämään. Sopimusvaltio eli Suomi on sitoutunut kunnioittamaan ja edistämään lapsen oikeutta kaikkiin lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuihin

oikeuksiin. Lapsen edun tulee olla ensisijainen harkintaperuste kaikissa lapsiin kohdistuvissa toimissa ja päätöksissä (3.1 artikla).

Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu jättivät yhteisen kirjelmän ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmälle joulukuussa 2023.¹ Valtuutetut painottivat kirjelmässään, että vastaanottorahaa uudistaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hallituksen esityksen lapsivaikutuksiin ja varmistaa, ettei esitys saata turvapaikanhakijalapsia ja Ukrainan sotaa paenneita lapsia entistä pahempaan taloudelliseen ahdinkoon.

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli loppupäätelmissään kesällä 2023 Suomea tehostamaan politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla turvapaikanhakijalasten ja vailla oleskeluoikeutta maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta.² Lapsen oikeuksien komitea vaati Suomea myös varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin muun muassa ”tehostamalla toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsen edun oikeusperiaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä” ja ”lyhentämällä turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja ja säätämällä lainsäädäntöä, jolla varmistetaan, että kaikilla turvapaikkaa hakevilla ja tilapäistä suojelua nauttivilla lapsilla, myös ilman huoltajaa maahan saapuneilla lapsilla, on mahdollisuus saada nopeasti kohtuuhintaisia ja hyvälaatuisia psykososiaalisia ja kotouttavia tukipalveluja sekä terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluja, mukaan lukien päivähoitopalvelut”.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 13–14), vastaanottorahan perusosa on tarkoitettu välttämättömiin, jokapäiväisiin menoihin. Perusosa kattaa vastaanottolain 19 § 2 momentin perustelujen mukaan vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot sekä ruokamenot silloin, kun vastaanottokeskus ei järjestä ateriapalvelua. Lisäksi voidaan myöntää täydentävää vastaanottorahaa, joka on henkilön ja hänen perheensä erityisistä tarpeista tai olosuhteista (mm. pitkäaikaisesta tai vaikeasta sairaudesta aiheutuvat arkielämän menot, välttämätön erityisravinto, lastentarvikkeet) johtuvien tarpeelliseksi harkittujen menojen kattamiseksi. Vastaanottokeskuksissa asuvat saavat myös tukena erilaisia hyödykkeinä, mutta yksityismajoituksessa asuvat eivät aineellisia hyödykkeitä lähtökohtaisesti saa.

Vastaanottorahan alentaminen välttämättömänä toimeentulotukeva myönnettävien toimeentulotuen laskennallisten ravintomenojen määrän tasolle laskee sen euromääräistä tasoa selkeästi (s. 27), vaikka parannuksia yksihuoltajien sekä perheen kanssa asuvan 10–17-vuotiaan vastaanottorahaan onkin tehty verrattuna maaliskuussa 2024 lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen. Vastaanottorahaa ehdotetaan pienennettäväksi siten, että yksinasuvat saavat 48,50 euroa kuukaudessa vähemmän. Vähennyksen suuruus on muilla aikuisilla 40,42 euroa, perheen kanssa asuvilla 10–17-vuotiailla 12,32 euroa ja alle 10-vuotiailla 31,32 euroa sekä yksinhuoltajilla 12,50 euroa kuukaudessa. Maksettava vastaanottoraha ja siten myös vähennyksen määrä on pienempi, jos ateriat tarjotaan vastaanottopalveluna.

Kahden vanhemman ja kahden lapsen (4 v ja 10 v) perheessä vastaanottoraha pienenee siis 124,48 euroa (v. 2024 esityksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus 185,18 euroa). Kun nelihenkisen perheen vastaanottorahan kokonaissummaksi jää 909 euroa aikaisemman 1033,48 euron sijaan, perheen toimeentulo heikkenee selkeästi. On myös huomattava, että vastaanottorahalla katettavaksi tarkoitettun ruuan hinta on noussut huomattavasti, erityisesti vuosina 2022–2023, eivätkä hinnat ole palaamassa aiemmalle tasolle, vaikka vuoden 2024 ennuste ei enää nousua ennakoikaan.³ Käytännössä tämä tarkoittaa, että jokaiselle perheenjäsenelle jää rahaa käytettäväkseen n. 7,60 euroa päivässä. On kyseenalaista, voiko tällaisella rahalla lähtökohtaisesti elää ihmisarvoista elämää Suomessa. Vaikka lisäksi on mahdollisuus saada täydentävää vastaanottorahaa, se on, kuten edellä todettiin, harkinnanvaraista ja sen saaminen edellyttää aina erityisiä tarpeita tai olosuhteita.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 31) ”[v]astaanottokeskus tukee asiakkaita tarvittaessa rahankäytön ja arjen suunnittelussa sekä ohjaa asiakkaita esimerkiksi hyödyntämään alueella olevia mahdollisuuksia edullisen ruuan ja muiden tarvikkeiden hankinnassa (muun muassa erilaiset alennustuotteet, kirpputorit)”. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, ettei taitavakaan rahankäytön suunnittelu auta tilanteessa, jossa raha jo lähtökohtaisesti on tarkoitukseensa riittämätön.

Kuvaava on, että jo nykyisellään esimerkiksi osa vastaanottorahalla elävistä Ukrainasta paenneista on turvautunut ruokajonoihin ja hyväntekeväisyysapuun. Hallituksen esityksessä tosin todetaan, että tämä ei ole esityksen tarkoitus ja asiakkaita ohjataan tarvittaessa tukeutumaan vastaanottokeskuksen palveluihin. Hallituksen esityksen mukaan muutos



voisi myös lisätä joidenkin asiakkaiden laitostumista ja passivoitumista, jos toimeentulo ei entisessä määrin mahdollistaisi esimerkiksi vapaa-ajan harrastustoimintaa. Tältäkin osin hallituksen esityksessä vedotaan siihen, että vastaanottojärjestelmän muu turvaverkko palveluineen lieventää negatiivisia vaikutuksia. (s. 33–34)

On luonnollisesti hyvä, että vastaanottojärjestelmä on viime kädessä vastaanottopalvelujen piirissä olevien asiakkaiden tukena, mutta jos jo nykyisellään kyseiset palvelut eivät ole olleet riittäviä, vaan asiakkaat ovat hakeneet apua ruokajonoista ja hyväntekeväisyydestä, ei vastaanottorahan pienenemisestä johtuva mahdollinen vastaanottopalvelujen tuen kysynnän kasvu todennäköisesti ainakaan paranna tilannetta.

Yksityismajoituksen käyttö vaikeutuu

Yksityismajoituksessa asuu tällä hetkellä n. 40 prosenttia vastaanottojärjestelmän asiakkaista. Yksityismajoituksessa asuvat lapset ja perheet joutuvat kattamaan asumiskustannuksensa itse, joten vastaanottorahan pienentäminen voi johtaa siihen, ettei heillä ole enää jatkossa tätä vaihtoehtoa vaan he joutuvat turvautumaan vastaanottokeskuksen tarjoamaan majoitukseen. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan erityisen haastavaa on, jos yksityismajoituksessa asunut yksin maahan tullut lapsi joutuu vaikeaan tilanteeseen häntä majoittavassa perheessä vastaanottorahan pienentymisen vuoksi (s. 31). Esityksen mukaan ”lapselle määrätyn edustajan ja vastaanottokeskuksen, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity, tehtävänä on seurata lapsen tilannetta ja varmistaa, että lapsen etu toteutuu”.

Esityksen mukaan (s. 28) se, että yksityismajoituksesta jouduttaisiin siirtymään vastaanottokeskusmajoitukseen, johtaisi vastaanoton menojen kasvuun. Vaikka tällä tavoin varmistetaan, ettei lapsi jää ilman asuntoa, vastaanottomenojen kasvu ei ole tavoiteltu vaikutus. Sen lisäksi on huomattava, että yksityismajoitus on lähtökohtaisesti lapsiystävällisempi asumismuoto kuin laitospäinen vastaanottokeskus, joten tällaista kehitystä ei voi pitää lapsen edun mukaisena.

Ilman huoltajaa olevan lapsen käyttöraha

Ryhmäkodissa asuvan, ilman huoltajaa olevan lapsen käyttörahan määrää ehdotetaan myös pienennettäväksi. Tämä kasvattaa eroa lastensuojelulain mukaisen käyttövaran ja käyttörahan välillä. Yhdenvertaisuuskysymystä suhteessa lastensuojelun piirissä oleviin lapsiin ei tässä kohdin ole arvioitu. Esityksen voimaantulon jälkeen ilman huoltajaa olevan alle 16-vuotiaan lapsen käyttöraha kuukaudessa olisi 26 euroa ja 16 vuotta täyttäneen 47 euroa.



Tällaisella rahasummalla esimerkiksi virkistäytyminen ja mielekäs vapaa-ajanvietto jäävät haaveiksi. Lapsi toki saa pääasialliset välttämättömät vaatteet, hygieniatarvikkeet yms. vastaanottopalveluna, mutta käyttörahan vähyyys rajoittaa lapsen oman harkinnan mukaista rahan käyttöä voimakkaasti.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvin tärkeänä, että lapsella on myös mahdollisuus käyttää rahaa oman harkintaansa mukaisesti, sillä tämä mahdollistaa hyvin poikkeuksellisessa asemassa olevalle lapselle edes jollain tasolla normaalia lapsen elämää ja vapaa-aikaa. Sen merkitystä lapsen hyvinvoinnille ei ole syytä väheksyä missään määrin.

Vaikka edellä mainittuihin epätoivottaviin tilanteisiin voidaan puuttua esityksessä mainituilla tavoilla, on kyseenalaista, ettei tunnistettuja negatiivisia vaikutuksia pyritä ehkäisemään ennalta tekemällä toisenlaisia lainsäädäntöratkaisuja.

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi

Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia on kuvattu pääasiallisten vaikutusten (kohta 4.2) useammassa alakohdassa. Sen lisäksi kohdassa on lyhyt, nimenomainen lapsivaikutusten arviointi-osa (s. 35–36). Sinänsä on myönteistä, että lapsivaikutuksia on pyritty arvioimaan ja esityksessä on esitetty laskelmia vastaanottorahan pienennyksistä lasten ja lapsiperheiden osalta. Myönteistä on sekin, että esityksessä on tunnistettu tarve seurata muutosten vaikutuksia ja harkita lasten ja perheiden toimeentulon tukemista vastaanoton jatkohankkeessa, mikäli näyttää siltä, että hallitusohjelman mukaiset tavoitteet turvapaikkahakemuksen käsittelyn ja muutoksenhaun nopeuttamiseksi eivät toteudu ja vastaanottorahan pienentämisestä aiheutuu negatiivisia vaikutuksia.

Lapsiasiavaltuutettu esittää kuitenkin huolensa siitä, että muutoksia ehdotetaan tässä vaiheessa, vaikka tiedetään, että ne heikentävät vastaanoton piirissä olevien lapsiperheiden jo ennestäänkin heikkoa toimeentuloa. On todennäköistä, että toimeentulon heikkenemisellä on negatiivisia vaikutuksia. Hallituksen esityksestä saa käsityksen, että negatiivisia vaikutuksia pyritään lieventämään erilaisilla vastaanotto- ja muiden sosiaalipalveluiden avulla (esim. s. 36). Esityksessä todetaan (s. 34), että esitys voi lisätä sosiaalipalvelujen tarpeessa olevien asiakkaiden määrää, mutta palvelujen sisältö tai laajuus eivät esityksen vaikutuksesta muutu.

Esityksestä ei käy ilmi, onko palvelutarpeen kasvu huomioitu laskelmissa, joilla on arvioitu vastaanottorahan pienentämisestä saatavia säästöjä. Esityksessä ei ole esimerkiksi pohdittu sitä, aiheutuuko palvelutarpeen kasvusta tarve henkilöstöressurssien lisäämiselle. Tämä voi olla haastavaa, kun yleisesti ottaen sosiaali- ja terveystaloudessa on nykyiselläänkin jo merkittävä ammattihenkilöiden vaje.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myös huolestuttavana, että esityksessä ei riittävällä tavalla huomioida köyhyydestä seuraavaa syrjäytymisvaaraa ja sen negatiivisia vaikutuksia lapsen hyvinvoinnille, perheille ja laajemmin ympäröivälle yhteiskunnalle. Syrjäytyminen vaarantaa myös sisäistä turvallisuutta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että hallituksen esitys on tarkoitettu väliaikaiseksi ja että siinä on tunnistettu tarve seurata sen vaikutuksia ja ryhtyä tarvittaessa korjauksiin. Esityksessä korostetaan (esim. s. 33), että vastaanottopalvelut, mukaan lukien vastaanottorahan maksaminen, on tarkoitettu tilapäiseksi ja lyhytaikaiseksi palveluksi, ja tätä on tarkoitus varmistaa turvapaikkamenettelyn tehostamishankkeella.

Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että vastaanottorahaa ollaan pienentämässä nyt ja sen vaikutukset kohdistuvat lapsiin, joiden toimeentulo on vastaanottorahan varassa tällä hetkellä tai jotka tulevat sen piiriin ennen 31.12.2025. Tehostamishanke valmistunee 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.

Ulkomaalaislainsäädännön muutosten yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista

Hallituksen esitys on osa laajempaa hallitusohjelman mukaista ulkomaalaislain kokonaisuudistusta, joka sisältää lukuisia ehdotuksia ulkomaalaislainsäädännön selkeyttämiseksi, mutta myös tiukentamiseksi.⁴ Ehdotuksilla on toisiinsa nähden enemmän tai vähemmän suoria ja välillisiä vaikutuksia. Joka tapauksessa ne yhdessä toteuttavat hallitusohjelman mukaista maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa ja sen tavoitteita.

Kokonaisuuteen liittyviä hallituksen esitysluonnoksia ja valmiita esityksiä on tullut lausuttavaksi yksi kerrallaan, eikä esityksissä ole juurikaan arvioitu kaikkien esitysten yhteisvaikutuksia. Tämä tekee monissa kohdin hallituksen esitysten vaikutusarviointista erittäin vaikeaa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää siksi välttämättömänä, että esitysten vaikutuksia käytännössä seurataan alusta alkaen huolellisesti. Jos havaitaan ei-toivottuja tai lapsen etua ja oikeuksia loukkaavia vaikutuksia, on niihin puututtava välittömästi, tarvittaessa myös lainsäädännön keinoin.

Helsingissä 16.5.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin 14.12.2023, luettavissa https://lapsiasia.fi/-/kirjelma_ministereille_ulkomaalaisia-koskevat-lakimuutokset

² Komitean suositukset 2.6.2023, https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189, kohta 35.

³ KS. Pellervon taloustutkimuksen PTT ennusteet 3.10.2023, verkossa <https://www.ptt.fi/ennusteet/maa-ja-elintarviketalous-syky-2023/>

⁴ Vahva ja välittävä Suomi : Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Kohta 10.3. Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikka. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>