

Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja 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. Esityksessä 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. Tukea myönnetään myös ilman laillista oleskelulupaa maassa oleville.

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 mahdollista valmistella, kun hallitusohjelman mukainen toimeentulotukilain kokonaisuudistus etenee ja toimeentulotukea koskevat muutokset ovat tiedossa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisemman pian. Laki olisi voimassa 31.12.2025 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Vastaanotto toiminta	3
2.2 EU – sääntelyn tausta.....	4
2.2.1 Vastaanottodirektiivi.....	4
2.2.2 Tilapäisen suojelun direktiivi.....	5
2.2.3 Ihmiskauppadirektiivi	6
2.3 Kohderyhmä.....	7
2.4 Vastaanottoraha ja käyttöraha.....	11
2.5 Toimeentuloturvan kustannukset vastaanottojärjestelmässä.....	16
2.6 Indeksitarkistus vuosina 2024–2027.....	16
2.7 Vastaanottorahan suhde toimeentulotukeen.....	18
2.8 Lastensuojelulain mukainen käyttövara ja vastaanottolain mukainen käyttöraha	19
2.9 Vastaanottoraha ja kansallinen sosiaaliturva.....	20
2.10 Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeusnormit	21
3 Tavoitteet	23
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	23
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	23
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	24
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	24
4.2.2 Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset	26
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	31
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	32
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	32
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	35
6 Lausuntopalaute.....	43
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	43
8 Voimaantulo	44
9 Toimeenpano ja seuranta	44
10 Suhde muihin esityksiin.....	44
10.1 Suhde talousarvioesitykseen	44
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristöön	44
LAKIEHDOTUS	52
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.....	52
LIITE	54
RINNAKKAISTEKSTI.....	54
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.....	54

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Esityksen taustalla on pääministeri Orpon hallituksen ohjelman kohdan 10.3 Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa koskeva kirjaus vastaanottorahan pienentämisestä vastaanottodirektiivin ja perustuslain sallimaan minimiin. Ohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on kuroa umpeen kuilua julkisen talouden tulojen ja menojen välillä sekä kääntää Suomen velkaantuminen laskuun.

Esityksellä haetaan säästöjä julkisen talouden tasapainottamiseksi. Hallitusohjelman mukainen vastaanottorahaan kohdistuva säästötavoite on 13 miljoonaa euroa vuodelle 2024 ja 8 miljoonaa euroa vuodelle 2025. Vuosille 2026–2027 säästötavoite on kummallekin 4 miljoonaa euroa. Säästötavoite pohjautuu maahantulon olettimiin kyseisille vuosille.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteena on lisäksi lyhentää turvapaikkaprosessia ja tehostaa paluita sekä vapaaehtoista paluuta. Nämä tavoitteet tukevat parhaalla mahdollisella tavalla myös tämän esityksen tavoitteiden toteutumista. Vastaanottokeskuksen asiakkaan oleskelu Suomessa on tilapäistä ja vastaanottokeskuksessa vietetyn ajan on tarkoitus olla lyhyt. Tavoitteena on, että henkilö siirtyy mahdollisimman pian joko kuntaan tai palaa takaisin lähtömaahansa. Tästä johtuen myös vastaanottoraha on suunniteltu etuudeksi, jolla henkilön toimeentulo turvataan ainoastaan lyhytaikaisesti.

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Valmistelun aikana on tehty yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa. Valmistelun aikana selvitettiin muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä muun muassa vierailamalla Ruotsin oikeusministeriössä ja maahanmuuttovirastossa.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle xxx-xxx 2024. Lausuntoja antoi yhteensä xx tahoja.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla xxxx.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Vastaanottotoiminta

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki* tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan toimeentulo ja huolenpito sekä ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen.

Vastaanottolain 13 §:n 1 momentin mukaan vastaanottopalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava rekisteröidään. Vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, välttämättömät sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut, työ- ja opintotoiminta sekä vapaaehtoisen paluun tukeminen. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat.

Vastaanottolain 16 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan vastaanottokeskukseen. Majoittamisesta ja mahdollisista asiakkaiden siirroista vastaanottokeskuksesta toiseen päättää vastaanottokeskus. Majoitus vastaanottokeskuksessa on yhteismajoitusta. Majoittamisessa otetaan huomioon majoitettavien ikä ja sukupuoli. Majoitus järjestetään niin, että perheenjäsenet voivat halutessaan asua yhdessä. Vastaanottolain 18 §:n mukaan henkilö voi järjestää majoittumisensa myös itse yksityismajoituksessa. Yksityismajoituksessa asumista ei tueta taloudellisesti. Majoituksensa itse järjestävä saa muut vastaanottolain mukaiset palvelut siltä vastaanottokeskukselta, jonka asiakkaaksi hänet on rekisteröity.

Vastaanottolain 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.

Suurin osa vastaanottokeskuksissa majoittuvista asiakkaista asuu keskuksissa, joissa he valmistavat itse ateriansa. Ateriapalvelut tarjoavia vastaanottokeskuksia on toiminnassa vain muutamia. Ne toimivat lähinnä lyhytaikaisina alkuvaiheen kauttakulkukeskuksina. Vastaanottokeskuksen järjestämässä majoituksessa vastaanottorahaa saavan henkilön ei tarvitse kattaa asumiskuluista syntyviä menoja. Mikäli henkilöllä on omia tuloja tai varoja, voidaan häneltä periä vastaanottopalveluista vastaanottolain 32 §:n mukainen maksu.

Oikeus vastaanottopalveluihin ja vastaanotto- ja käyttörahaan alkaa siitä päivästä, kun henkilö vireyttää kansainvälisen suojelun hakemuksen tai tilapäisen suojelun hakemuksen. Oikeus vastaanottorahaan päättyy muiden vastaanottopalveluiden tavoin kansainvälistä suojelua hakevan tai tilapäistä suojelua saavan siirtyessä tosiasiallisesti kuntaan. Näissä tilanteissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saavalla, jolla on kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa on vastaanottolain 14 §:n mukaan oikeus saada vastaanottopalveluita kohtuullinen aika. Vastaanottolain 14 a §:ssä säädetään lisäksi vastaanottopalveluiden kestosta tilanteessa, jossa henkilö maasta poistamispäätöksen satuaan poistuu tai hänet poistetaan Suomesta.

2.2 EU – sääntelyn tausta

2.2.1 Vastaanottodirektiivi

Jäsenmaissa tarjottavan vastaanoton olosuhteista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU (uudelleenlaadittu) kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista, jäljempänä *vastaanottodirektiivi*. Direktiivi on toimeenpanttu Suomessa vastaanottolailla.

Direktiivin johdanto-osan 24 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä hakijoiden vastaanottoa koskevista vaatimuksista, jotka varmistavat heille kohtuullisen elintason ja tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden on määritettävä hakijoille annettavan aineellisen tuen taso asianmukaisen viitekehyksen perusteella, jotta voidaan varmistaa, että heille annettava tuki vastaa vastaanottodirektiivissä säädettyjä periaatteita. Tämä ei tarkoita sitä, että aineellista tukea on myönnettävä saman verran kuin jäsenvaltion omille kansalaisille. Jäsenvaltiot voivat myöntää hakijoille omiin kansalaisiinsa verrattuna epädullisemmän kohtelun vastaanottodirektiivissä täsmennetyllä tavalla.

Aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja terveydenhoitoa koskevan 17 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla tarjotaan hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sama elintaso taataan myös haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille sekä säilöön otetuille henkilöille. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa kaikkien tai joidenkin aineellisten vastaanotto-olosuhteiden ja terveydenhuollon ehdoksi sen, että hakijalla ei ole riittäviä varoja hänen terveytensä kannalta riittävään elintasaan ja toimeentuloon. Saman artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että hakija osallistuu aineellisten vastaanotto-olosuhteiden ja terveydenhuollon kustannuksiin tai maksaa ne kokonaan itse, jos hänellä on siihen riittävästi varoja, esimerkiksi jos hän on ollut töissä kohtuullisen ajan.

Direktiivin 17 artiklan 5 kohdan mukaan aineellisten vastaanotto-olosuhteiden määrä on vahvistettava tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi, jos jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina. Jäsenvaltiot voivat tarjota hakijoille epäedullisempaa kohtelua kuin omille kansalaisille, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille direktiivissä säädettyä korkeamman elintason.

Direktiivin 20 artiklassa säädetään aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittamisesta tai peruuttamisesta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita tai asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa peruuttaa ne, esimerkiksi, jos hakija poistuu toimivaltaisen viranomaisen määräämästä asuinpaikasta ilmoittamatta tästä kyseiselle viranomaiselle tai ilman lupaa, jos sellaista edellytetään tai laiminlyö turvapaikkamenettelyyn liittyvän ilmoittautumisvelvollisuutensa tai ei ole noudattanut pyyntöä toimittaa tietoja tai kutsua saapua turvapaikkamenettelyä koskevaan henkilökohtaiseen haastatteluun kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kohtuullisen ajan kuluessa. Kun hakija on jäljitetty tai hän ilmoittautuu vapaaehtoisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, on tehtävä katoamisen syihin perustuva perusteltu päätös rajoitettujen tai peruutettujen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden uudelleen myöntämisestä kokonaan tai osittain. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös rajoittaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita esimerkiksi, jos hakija on kätkenyt varoja ja saanut näin ollen aiheutonta etua myönnettyistä aineellisista vastaanotto-olosuhteista. Artiklan 5 kohta edellyttää, että rajoittamista tai peruuttamista koskien on aina tehtävä valituskelpoinen päätös. Rajoittamista ja peruuttamista koskevat päätökset on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, objektiivisesti ja puolueettomasti ja päätökset on perusteltava. Päätösten on perustuttava erityisesti 21 artiklassa tarkoitettujen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta asianomaisen henkilön henkilökohtaiseen tilanteeseen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Jäsenvaltioiden on aina varmistettava terveydenhuollon saatavuus direktiivin 19 artiklan mukaisesti sekä varmistettava ihmisarvon turvaava elintaso kaikille hakijoille. Artiklan 6 kohdan mukaan päätös tulee tehdä ja antaa hakijalle aina ennen peruuttamista ja rajoittamista koskevia toimenpiteitä.

2.2.2 Tilapäisen suojelun direktiivi

Tilapäistä suojelua saavien maahantulosta ja oikeuksista säädetään neuvoston direktiivissä 2001/55/EY vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, jäljempänä *tilapäisen suojelun direktiivi*. Suomessa tilapäistä suojelua hakevien ja saavien vastaanoton ensivaihe on toimeenpantu vastaanottolailla.

Tilapäisen suojelun direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on vahvistaa vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden, jotka eivät voi palata kotimaahansa, joukottaisen, kolmansista maista tapahtuvan maahantulon tilanteissa, ja edistää näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolista jakamista. Direktiivin on tarkoitus tarjota nopeasti, turvapaikkamenettelyä kevyemmässä prosessissa, suojelua tarkasti rajatulle joukolle ihmisiä, jotka joutuvat yllättäen ja tilapäisesti pakenemaan kotialueeltaan.

Direktiivin 4 artiklan mukaan tilapäisen suojelun voimassaoloaika on yksi vuosi, mutta sitä voidaan pidentää enintään kahdella vuodella. Direktiivin 5 artiklan mukaan tilapäisen suojelun toteuttaminen perustuu kaikissa jäsenvaltioissa Euroopan unionin neuvoston päätökseen, jossa todetaan siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittainen maahantulo EU:hun ja ilmoitetaan suojelua tarvitsevat ihmisryhmät. Neuvoston päätöksen nojalla Suomi ja muut EU-maat (poissulkien Tanska ja Irlanti) ovat velvollisia myöntämään tilapäistä suojelua määritetyille ryhmälle sinä aikana, kun päätös on voimassa. Direktiivin 6 artiklan mukaan tilapäinen suojelu voidaan lopettaa, kun suojelun enimmäiskesto täyttyy, tai milloin tahansa neuvoston määräenemmistöllä. Artiklan 2 kohdassa todetaan, että neuvoston päätös (lopettaa tilapäinen suojelu) perustuu sen toteamiseen, että asianomaisten kotimaassa tilanne sallii tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden palata sinne turvallisesti ja pysyvästi ja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä palauttamiskieltoa koskevia jäsenvaltioiden velvoitteita noudattaen.

Direktiivin 13 artiklan mukaan tilapäistä suojelua saaneilla henkilöillä on oikeus työskennellä toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana ja osallistua aikuiskoulutukseen tai ammattikoulutukseen ja hankkia työkokemusta. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilapäistä suojelua saavat henkilöt majoitetaan asianmukaisesti tai että heille myönnetään tarvittaessa varat asumiseen sekä järjestettävä tilapäistä suojelua saaville henkilöille tarvittavat sosiaalipalvelut ja toimeentuloturva, jos heillä ei ole riittävästi varoja, sekä sairaanhoito.

2.2.3 Ihmiskauppadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta, jäljempänä *ihmiskauppadirektiivi*, annettiin huhtikuussa 2011. Direktiivin 1 artiklan mukaan sillä luodaan vähimmäissäännöt ihmiskauppaan liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelylle. Sillä vahvistetaan myös yhteiset säännökset, joilla tehostetaan ihmiskaupan ehkäisyä ja sen uhrien suojelua ottaen huomioon sukupuolinäkökulma. Direktiivissä korostetaan uhrilähtöisyyttä, ja se perustuu suurelta osin Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaiseen yleissopimukseen. Suomessa ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta, palveluista ja tukitoimista säädetään vastaanottolaisissa.

Direktiivin 11 artikla koskee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrin saavat apua ja tukea ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen jälkeen, jotta he voivat käyttää direktiivissä vahvistettuja oikeuksia. Artiklan 2 kohta edellyttää, että apua ja tukea annetaan heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on saattanut joutua jonkin direktiivissä tarkoitetun rikoksen kohteeksi. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhrille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion on lisäksi luotava tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien

tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa.

Direktiivin 11 artiklan 5 kohdan mukaisesti ihmiskaupan uhrille annettavaan apuun ja tukeen on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käänös- ja tulkkauspalvelut. Lisäksi artiklan 7 kohdan mukaan tulee kiinnittää erityistä huomiota uhreihin, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.

Direktiivin 13 artikla sisältää ihmiskaupan lapsiuhreille annettavaa apua, tukea ja suojelua koskevan yleisen säännöksen. Artiklassa korostetaan lapsen edun ensisijaisuutta.

2.3 Kohderyhmä

Vastaanottopalveluja annetaan vastaanottolain 14 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle. Lisäksi lain 4 luvussa säädetään ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Vastaanottojärjestelmässä oli vuoden 2024 tammikuun alussa kirjoilla noin 34 700 asiakasta (tilanne 8.1.2024). Näistä noin 34 300 on rekisteröity aikuisille ja perheille tarkoitettuihin vastaanottokeskuksiin ja noin 400 ilman huoltajaa maahan tulleille lapsille tarkoitettujen ryhmäkotien asiakkaiksi. Vuoden 2023 lopussa vastaanottokeskuksia oli toiminnassa yhteensä 109. Noin 40 prosenttia vastaanottokeskusten asiakkaista majoittuu yksityismajoituksessa.

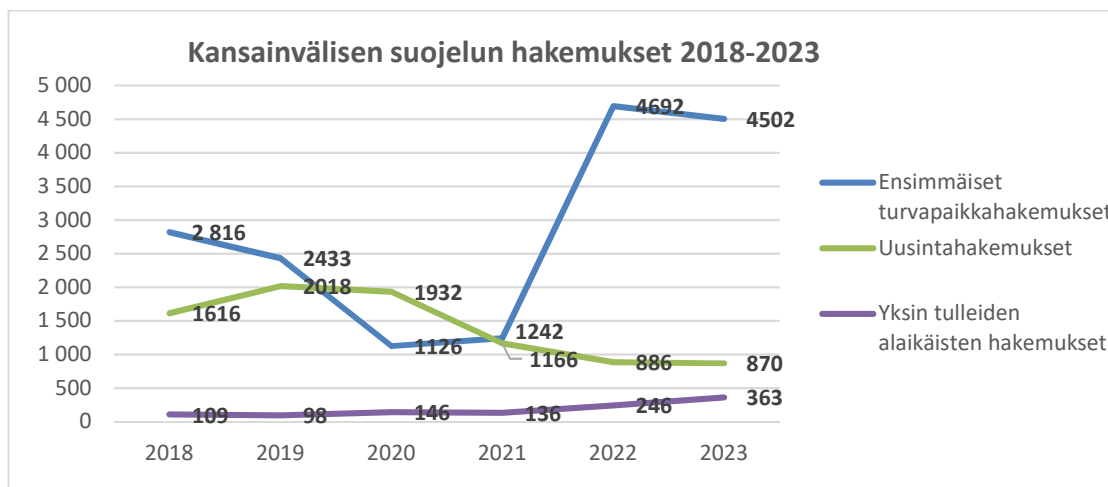
Vastaanottojärjestelmän asiakkaista 79 prosenttia on ukrainalaisia (noin 27 200). Asiakkaista noin 51 prosenttia on naisia ja 49 prosenttia miehiä. Lisäksi lähes neljäsosa (24 prosenttia) vastaanottojärjestelmän asiakkaista on alaikäisiä.

Asiakkaista noin 27 900 saa tilapäistä suojelua ja noin 6 400 on hakenut kansainvälistä suojelua. Lisäksi järjestelmässä on noin 1 560 ihmiskaupan auttamisjärjestelmän piirissä olevaa asiakasta.

Kansainvälistä suojelua hakevat

Kansainvälistä suojelua hakevat ovat vastaanottopalvelujen pääasiallisin kohderyhmä ja vastaanottopalvelut on suunniteltu nimenomaan heidän tarpeitaan ajatellen. Vuosien 2018–2023 aikana jätettiin yhteensä noin 26 000 kansainvälisen suojelun hakemusta. Suurin osa kaikista hakijoista oli tuona aikana Irakin (6 021), Somalian (2 853) tai Venäjän (2 845) kansalaisia. Enemmistö, noin 67 prosenttia hakijoista, oli miehiä ja noin 48 prosenttia oli iältään 18–34-vuotiaita.

Taulukko 1: Kansainvälisen suojelun hakemukset vuosina 2018–2023



Lähde: Maahanmuuttovirasto, 8.1.2024.

Kansainvälistä suojelua hakevista noin 44 prosenttia saa myönteisen päätöksen ensimmäiseen hakemukseensa. Keskimääräinen aika myönteisen päätöksen antamiseen on 10 kuukautta (295 vrk). Vastaanottokeskusten asiakkaista merkittävä osa on vuosina 2018 – 2023 ollut uusintahakijoita (yhteensä 36 prosenttia kaikista hakemuksista). Uusintahakijoiden määrä oli suurimmillaan vuonna 2018, jolloin hakemuksia tehtiin yhteensä 2 139. Sen jälkeen määrät ovat laskeneet tasaisesti.

Tilapäistä suojelua saavat

Venäjän hyökkäyssodan käynnistyttyä Ukrainassa Euroopan neuvosto teki 4.3.2022 päätöksen aktivoida tilapäisen suojelun direktiivin. Direktiivi aktivoitiin ensimmäistä kertaa. EU:n neuvoston päätös kattaa (1) Ukrainan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, (2) Ukrainassa kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt ja heidän perheenjäsenensä sekä (3) muut Ukrainassa pysyvästi asuneet, jotka eivät voi palata kotimaahansa. Kaikkien ryhmien osalta vaatimuksena on, että henkilön on tullut asua Ukrainassa ja lähteä sieltä Venäjän suurhyökkäyksen alettua eli 24.2.2022 tai sen jälkeen.

Neuvoston päätös jätti jäsenmaille tiettyä harkintavaltaa määrittää suojelun tarkka kohderyhmä. Suomessa valtioneuvosto laajensi tilapäisen suojelun alaa koskemaan Ukrainan kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, jotka pakenivat Ukrainasta vähän ennen hyökkäyssodan alkamista tai jotka jo oleskelivat Suomessa sekä Ukrainassa laillisesti oleskelleita EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia, jotka eivät voi palata kotimaahansa.

Sisäministeriö on tehnyt ulkomaalaislakiin (301/2004) väliaikaisen muutoksen, joka mahdollistaa tilapäisen suojelun perusteella Suomessa myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon niin kauan kuin tilapäisen suojelun direktiivi on EU alueella voimassa. Tällä hetkellä sen voimassaolo kestää 4.3.2025 saakka.

Tilapäistä suojelua saavalla henkilöllä on ensivaiheessa oikeus vastaanottolain mukaisiin palveluihin, jos hänellä ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa. Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus hakea kotikuntaa, kun hänellä on voimassa oleva, vähintään vuoden pituinen oleskelulupa ja hän on oleskellut Suomessa vähintään vuoden. Kotikunnan voi saada myös

ennen vuoden asumisajan täyttymistä perhesiteen perusteella tai mikäli henkilöllä on voimassa oleva työsopimus tai koulutuspaikka vähintään 2 vuodeksi. Jos tilapäistä suojelua saava henkilö saa kotikuntalain perusteella kotikunnan, siirtyy hän vastaanottojärjestelmän piiristä kunnan ja hyvinvointialueiden palveluiden piiriin. Kotikunnan hakeminen on tilapäistä suojelua saavalle kuitenkin vapaaehtoista.

Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus työntekoon heti, kun hän on jättänyt tilapäistä suojelua koskevan hakemuksen. Lisäksi tilapäistä suojelua saavalla saattaa olla oikeus Kansaneläkelaitoksen myöntämään asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jos Kansaneläkelaitos katsoo hänen asuvan Suomessa vakinaisesti. Kansaneläkelaitos arvioi oleskelun luonnetta itsenäisesti eikä ole sidottu väestötietojärjestelmän kotikuntamerkintään.

Taulukko 2: tilapäistä suojelua hakeneet ukrainalaiset 2022–2023



Suomessa on jätetty vuoden 2023 loppuun mennessä yhteensä noin 65 500 tilapäisen suojelun hakemusta, joista noin 18 800 vuonna 2023. Vastaanottojärjestelmässä tilapäistä suojelua saavia on tällä hetkellä noin 27 200.

Noin 98 prosenttia tilapäistä suojelua saavista on ukrainalaisia. Tilapäistä suojelua on ukrainalaisten lisäksi saanut yhteensä noin 1 260 muiden kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat suurimmilta osin ukrainalaisten perheenjäseniä. Suurin osa muista tilapäisen suojelun saajista on Venäjän ja Nigerian kansalaisia.

Tilapäistä suojelua saavien asiakasryhmä poikkeaa kansainvälistä suojelua hakevista etenkin sukupuolen, iän ja perheen kokoonpanon perusteella. Vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevista tilapäistä suojelua saavista valtaosa, noin 57 prosenttia, on naisia ja 26 prosenttia alaikäisiä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tilapäistä suojelua saavien kohdalla yksinhuoltajuus on suhteessa yleisempää muihin asiakasryhmiin verrattuna. Arviolta 11

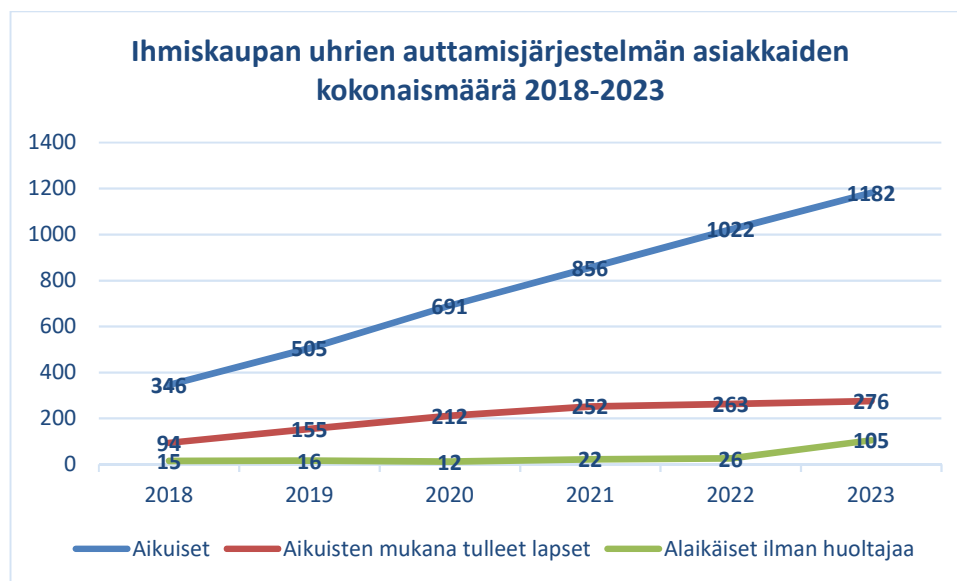
prosenttia tilapäistä suojelua saavista on yksinhuoltajia. Lisäksi tilapäistä suojelua saavien joukossa on selvästi enemmän iäkkäitä sekä vammaisia henkilöitä.

Kotikunnan on tähän mennessä saanut noin 19 800 ukrainalaista (tilanne 31.12.2023), joista noin 16 100 on siirtynyt vastaanottojärjestelmästä kuntiin (tilanne 30.1.2024). Vastaanottokeskuksissa on tällä hetkellä kirjoilla noin 10 600 ukrainalaista, jotka voisivat hakea kotikuntaa. Järjestelmästä on poistunut kuntiin siirtyneiden lisäksi noin 20 600 ukrainalaista (tilanne 7.12.2023), joista suurimman osan arvioidaan palanneen Ukrainaan tai siirtyneen muualle EU-alueelle.

Ihmiskaupan uhrit, joilla ei ole kotikuntaa

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimintaa ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamisjärjestelmän asiakkaaksi voidaan esittää ja ottaa henkilö kansalaisuudesta ja maassa oleskeluoikeudesta riippumatta. Näin ollen auttamisjärjestelmän asiakkaana voi olla henkilöitä, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta Suomessa, mutta myös henkilöitä, jotka ovat Suomen kansalaisia, tai joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta. Hyvinvointialueet vastaavat niiden ihmiskaupan uhrien auttamisen järjestämisestä, joilla on kotikunta Suomessa. Joutsenon vastaanottokeskus taas vastaa niiden uhrien auttamisesta, joilla ei ole kotikuntaa. Ilman kotikuntaa olevilla ihmiskaupan uhreilla on oikeus vastaanottolain 38 a §:n mukaisiin palveluihin, joihin kuuluvat muun muassa majoitus ja vastaanottoraha.

Taulukko 3: Auttamisjärjestelmän asiakkaiden määrä vuosina 2018–2023



Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 15.1.2024.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on vuoden 2023 aikana otettu yhteensä 326 uutta asiakasta. Heistä 64 prosenttia eli 208 henkilöä oli joutunut ihmiskaupan uhriksi Suomessa. Kokonaisuudessaan auttamisjärjestelmässä oli vuonna 2023 rekisteröityneenä yhteensä 1 563 asiakasta. Mahdollisia tai tunnistettuja ihmiskaupan uhreja on ollut 1 287. Asiakasta 105 on otettu avun piiriin alaikäisenä. Auttamisjärjestelmästä saavat apua ihmiskaupan uhrien lisäksi

myös heidän alaikäiset lapsensa, joita oli asiakkaana yhteensä 276. Asiakkaista 224 oli kansainvälisen suojelun hakijoita. Lisäksi asiakkaana oli 92 henkilöä, jolla ei ole rekisteröityä kotikuntaa Suomessa, eivätkä he ole kansainvälistä suojelua hakevia tai tilapäistä suojelua saavia henkilöitä.

Lapset

Vastaanottokeskusten asiakkaana oleva lapsi voidaan rekisteröidä joko perheen mukana tai ilman huoltajaa maahan tulleeeksi lapseksi. Perheen mukana vastaanottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröity lapsi majoittuu huoltajansa kanssa joko aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksessa tai yksityismajoituksessa. Ilman huoltajaa olevat lapset majoitetaan lähtökohtaisesti lapsille tarkoitettuun ryhmäkotiin tai tukiasuntolaan. Lisäksi lapsi voidaan majoittaa muuhun lapselle tarkoitettuun majoituspaikkaan. Ilman huoltajaa oleva lapsi voi majoittua myös yksityismajoituksessa tai aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksessa yhdessä sukulaistensa tai muiden läheistensä kanssa.

Ryhmäkotien toimintaan sovelletaan lastensuojelulain (417/2007) 59 §:n säännöksiä. Tarkoituksena on turvata ryhmäkodeissa asuville lapsille riittävä hoito, kasvatusta ja huolenpito, jota vanhemmistaan erossa olevat lapset tarvitsevat. Tukiasuntolaan voidaan majoittaa 16 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva lapsi, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua. Ilman huoltajaa oleville lapsille tarkoitetuissa ryhmäkodeissa ja tukiasuntoloissa voidaan järjestää täysi ylläpito. Vastaanottojärjestelmässä on tällä hetkellä 22 ryhmäkotia. Toiminnassa ei ole yhtään tukiasuntolaa.

Vuosina 2018- 11/2023 jätettiin perheen mukana tulleiden lasten kansainvälisen suojelun hakemuksia yhteensä 4 187. Samana aikana ilman huoltajaa maahan tulleiden hakemuksia vireytettiin 1 063. Ilman huoltajaa maahan tulleista kansainvälistä suojelua hakevista lapsista suurin osa on hakemuksen vireyttämisen aikaan ollut 15–17 -vuotiaita. Noin 70 prosenttia ilman huoltajaa olevista kansainvälistä suojelua hakevista on ollut poikia ja noin 30 prosenttia tyttöjä.

Tilapäistä suojelua on vuosien 2022–2023 aikana saanut yhteensä 13 269 perheen mukana tullutta lasta ja 1 116 ilman huoltajaa tullutta lasta. Suurin osa tilapäistä suojelua saavista ilman huoltajaa maahan tulleista on ollut 17- vuotiaita. Iso osa heistä on jo ehtinyt tulla täysi-ikäisiksi.

Tällä hetkellä vastaanottokeskusten asiakkaista noin 24 prosenttia on alle 18-vuotiaita (tilanne 17.1.2024). Perheen mukana tulleita lapsia on 7 587. Heistä 84 prosenttia saa tilapäistä suojelua. Ilman huoltajaa Suomeen tulleita lapsia on ryhmäkotien kirjoilla 384. Heistä 131 on ukrainalaisia. Ukrainalaisista ilman huoltajaa maassa olevista 692 on lisäksi kirjoilla aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksissa ja majoittuu joko keskuksessa tai yksityismajoituksessa sukulaisten tai muun läheisen kanssa.

Ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten kansainvälisen suojelun hakemukset pyritään käsittelemään nopeasti. Keskimääräinen hakemuksen käsittelyaika on noin 6 kuukautta. Suurin osa (93 prosenttia vuonna 2023) ilman huoltajaa Suomessa olevista lapsista saa myönteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemukseensa. Tilapäisen suojelun hakemus käsitellään noin viikossa.

2.4 Vastaanottoraha ja käyttöraha

Vastaanottoraha ja käyttöraha ovat vastaanottolain mukaisia palveluita, joilla turvataan kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan sekä vailla kotikuntaa olevan

ihmiskaupan uhrin oikeus perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Vastaanottoraha myönnetään ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Vastaanottoraha koostuu vastaanottorahan perusosasta ja täydentävästä vastaanottorahasta. Ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnetään vastaanottorahan sijasta käyttörahaa, jos hän majoittuu vastaanottokeskuksessa, joka tarjoaa täyden ylläpidon.

Vastaanotto- ja käyttörahan myöntää hakemuksesta se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi henkilö on rekisteröity. Vastaanotto- ja käyttörahan myöntämisessä noudatetaan soveltuvin osin toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997), jäljempänä *toimeentulotukilaki*, 3 luvun menettelyä koskevia säännöksiä. Vastaanotto- ja käyttörahan takaisinperintään sovelletaan toimeentulotukilain 4 luvun takaisinperintää koskevia säännöksiä.

Vastaanotto- ja käyttörahan myöntämisestä tehtävät päätökset ovat hallintopäätöksiä, joiden tekemisessä noudatetaan hallintolakia (434/2003). Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolain 47 §:n mukaisesti. Vastaanotto- ja käyttörahapäätös annetaan hakijalle kirjallisesti suomen tai ruotsin kielellä ja mukaan lisätään valitusosoitus.

Vastaanottoraha maksetaan ensisijaisesti Maahanmuuttoviraston hankkimille prepaid-maksukortteille tai hakijan ilmoittamalle suomalaiselle pankkitilille henkilön oman valinnan mukaan. Jos kumpikaan ensisijaisista maksutavoista ei ole mahdollinen, maksetaan vastaanottoraha käteisenä.

Vastaanottorahan perusosa

Vastaanottolain 20 §:n mukaan vastaanottorahan määrä on vastaanottorahan perusosalla katettavien menojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Vastaanottolaissa säädetään vastaanottorahan ja käyttörahan suuruudesta eri henkilöryhmille euromääräisesti. Vastaanottolain esitöissä (HE 266/2010 vp) todetaan, että vastaanottolaissa ehdotetut määrät ovat laskennallisia olettamia eri henkilöryhmien vähimmäiskulutustasoa vastaavien, jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvien menojen suuruudesta.

Vastaanottorahan perusosa on saman suuruinen sekä kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle, että ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa. 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. Ruokamenojen osuus vähennetään maksettavasta vastaanottorahasta silloin, kun vastaanottokeskus järjestää ateriat. Vastaanottolain perusteluiden mukaan vaatemenot sisältävät myös jalkineet. Vähäisinä terveydenhuoltomenoina pidetään sellaisia jokapäiväisen elämän ja perheessä annettavan ensiavun aiheuttamia menoja, jotka eivät uhkaa yksilön tai perheen taloutta. Niihin sisältyvät muun muassa käsikauppalääkkeet ja lääkinnälliset tarvikkeet, siltä osin kuin niiden määrä keskimäärin on vähäinen.

Taulukko 4. Vastaanottoraha aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksissa vuonna 2023

	Ei tarjottuja aterioita / kk	Ateriat vastaanottokeskuksessa / kk
Yksinasuva ja yksinhuoltaja	348,50 euroa	102,15 euroa
Muut yli 18-vuotiaat ¹	294,42 euroa	84,12 euroa
Perheensä kanssa asuva lapsi	222,32 euroa	66,10 euroa

Vastaanottorahan määrään vaikuttavat henkilön ja perheen tulot ja varat, jotka huomioidaan vastaanottorahaa myönnettäessä toimeentulotukilaissa säädetyllä tavalla. Jokaisessa vastaanottorahan hakemistilanteessa selvitetään henkilön ja perheen mahdollisuudet tulla toimeen omilla tuloillaan tai varoillaan. Asiakkaan tulee ilmoittaa hakemusta jättäessään omat ja perheensä hakukuukauden aikana tosiasiallisesti käytettävissä olevat tulot ja varat. Tarvittaessa tulo- ja varallisuustiedot pyydetään asiakkaalta lisäselvityspyynnöllä. Vastaanottokeskuksella on myös henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 13§:n mukaan oikeus saada tietoja Kansaneläkelaitokselta ja veroviranomaiselta.

Vastaanottorahan määräytymistä varten laaditaan laskelma, jossa tulona huomioidaan henkilön ja perheen käytettävissä olevat tulot ja varat toimeentulotukilain 11 ja 12 §:n mukaisesti. Toimeentulotukilaissa säädetään myös tuloista ja varoista, joita ei oteta huomioon. Esimerkiksi työssäkäyvän henkilön ansiotuloista jätetään huomioimatta 150 euroa kuukaudessa sekä työmatkamenot ja muut työssäkäynnistä aiheutuvat menot. Menoina laskelmassa huomioidaan henkilön ja perheen perusosat ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Jos laskelmassa huomioitujen menot ovat tuloja suuremmat, vastaanottorahaa hakeneelle maksetaan erotuksen suuruinen vastaanottoraha.

Täydentävä vastaanottoraha

Täydentävä vastaanottoraha on harkinnanvarainen etuus, jonka saaminen perustuu yksilölliseen tarpeeseen. Täydentävää vastaanottorahaa ei ole tarkoitettu päivittäisiin arjen kuluihin. Täydentävää vastaanottorahaa voidaan vastaanottolain 19 §:n 3 momentin mukaan myöntää henkilön ja hänen perheensä erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvien tarpeelliseksi harkittujen menojen kattamiseksi. Erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta, jolloin tarveharkintaisella rahalla voitaisiin kattaa tällaisesta sairaudesta aiheutuvia arkielämän menoja. Erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvia menoja voivat olla myös välttämättömästä erityisravinnosta tai lastentarvikkeista aiheutuvat menot. Myös esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakevan matkakulut turvapaikkapuhutteluun voidaan kattaa. Oppivelvollisuusiän ylittäneet voivat saada täydentävää vastaanottorahaa vastaanottokeskuksen ulkopuolisiin koulutusohjelmiin osallistumisesta aiheutuviin kustannuksiin.

¹ Muulla yli 18- vuotiaalla tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvaa aikuista.

Täydentävänä vastaanottorahana annettavan tuen tarkoitus on edistää asiakkaan terveyttä, hyvinvointia ja pärjäämistä sekä itsenäistä suoriutumista ja estää tilanteen huomattavaa heikkenemistä. Täydentävää vastaanottorahaa koskevassa päätöksenteossa tarvitaan useimmiten perusvastaanottorahaan nähden laajempaa asiakkaan kokonaistilanteen arviointia. Täydentävä vastaanottoraha voi olla tärkeä tuki haavoittuvassa asemassa olevan asiakkaan erityisen tuen tarpeisiin vastaamiseksi ja selviytymisen turvaamiseksi.

Hyödykkeet

Vastaanottokeskus antaa asiakkailleen osan tuesta hyödykkeinä. Vastaanottolain esitöiden mukaan vastaanottorahan määrä vastaa toimeentulotukilain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Hyödykkeinä annettavan osuuden tulee olla 30 prosenttia toimeentulotukilain 9 §:ssä säädetyn perusosan määrästä ja sisältää vastaanottona järjestetyt maksuttomat informaatiovälineet ja muut perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat hyödykkeet, kuten siivous- ja puhtaanapitovälineet sekä harrastusvälineet.

Maahanmuuttoviraston mukaan aineellisia hyödykkeitä annetaan pääasiassa asiakkaille, jotka majoittuvat vastaanottokeskuksen järjestämässä majoituksessa. Asiakkaat, jotka majoittuvat yksityismajoituksessa, eivät lähtökohtaisesti saa aineellisia hyödykkeitä.

Kaikille uusille asiakkaille jaetaan kertaluonteinen alkupaketti. Alkupaketin rahallinen arvo on noin 150 euroa (Hansel voimassa oleva hinta). Eriteltynä hinta koostuu seuraavasti: keittiövälineet 29 euroa, tekstiilit 116 euroa ja hygienia tuotteet 5,25 euroa. Kertaluonteisesti annettava alkupaketti lisää yhden hengen toimeentuloa ensimmäisen kuukauden aikana noin 30 prosenttia (yksinasuvan ja yksinhuoltajan vastaanottorahan perusosa).

Lisäksi vastaanottokeskuksen asiakkaille annetaan tarpeen mukaan muun muassa seuraavia hyödykkeitä: wc-paperi, rullakäsipyyhkeet, käsisaippua, siivous- ja puhtaanapitovälineet, viihde- ja informaatiovälineet (esimerkiksi vastaanottokeskuksissa yhteisessä käytössä olevat televisiot, asiakaskäytössä olevat tietokoneet ja puhelimet), asiakkaiden harrastuksiin ja vapaa-ajantoimintaan käytössä oleva välineistö (esimerkiksi erilaiset lasten lelut ja pallopelit kuten jalkapallo ja koripallo). Vastaanottokeskuksissa tulee myös olla erityisiä tilanteita varten vaatteita ja kenkiä, joita voidaan antaa tarvittaessa henkilölle, jolla on akuutti tarve esimerkiksi talvivaatteille. Vastaanottokeskuksissa on yleensä tällaisia tilanteita varten varalla käytettyjä, lahjoituksina saatuja vaatteita. Näiden jatkuvaluonteisten hyödykkeiden arvoa ja osuutta henkilön toimeentulosta on vaikea laskea tarkasti. Niiden ei kuitenkaan arvioida käytännössä kattavan vastaanottolain esitöissä tarkoitettua 30 prosentin osuutta toimeentulotuen perusosan määrästä.

Vähäistä suuremmat terveydenhuollon menot

Ilman lääkärin määräystä syntyneet vähäiset terveydenhuoltomenot, kuten käsikauppalääkkeet, katsotaan yleensä sisältyvän vastaanottorahan perusosaan. Perusosaan sisältyvien vähäisten terveydenhuoltomenojen lisäksi vastaanottorahassa huomioidaan menoina tarpeellisen suuruusena vähäistä suuremmat terveydenhuollon menot. Vähäistä suurempia menoja ovat esimerkiksi lääkärin määräyksellä hankitut lääkkeet, lääkinnälliset tarvikkeet, proteesit ja apuvälineet ja muut terveydenhuoltomenot, joiden määrä ei keskimäärin ole vähäinen. Tyypillisiä vähäistä suurempia menoja ovat myös esimerkiksi silmälasista aiheutuvat kustannukset. Pääsääntöisesti edellytetään, että hoito tai lääke on asiakkaalle välttämätön. Etuus myönnetään hakijalle maksusitoumuksella tai hankintatositteita vastaan.

Työ- ja opintotoiminta ja vastaanottorahan vähentäminen

Vastaanottolain 29 §:n mukaan muussa vastaanottokeskuksessa kuin kauttakulkukeskuksessa on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi. Myös kauttakulkukeskuksessa voidaan järjestää työ- ja opintotoimintaa.

Vastaanottolain 29 §:n 2 momentin mukaan, jos vastaanottokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta, hänelle maksettavaa vastaanottorahaa voidaan vähentää enintään 20 prosenttia korkeintaan kahden kuukauden ajan. Vähennys ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista, eikä se saa olla muutenkaan kohtuuton.

Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille antaman ohjeen mukaan velvollisuus osallistua opintotoimintaan koskee vastaanottokeskusmajoituksessa olevia henkilöitä. Yksityismajoituksessa majoittuvilla ei ole velvollisuutta osallistua toimintaan. Lisäksi asiakas voi saada vapautuksen työ- ja opintotoimintavelvoitteesta, jos hän käy töissä tai opiskelee kokopäiväisesti vastaanottokeskuksen ulkopuolella.

Maahanmuuttoviraston mukaan vastaanottokeskusten asiakkaat osallistuvat pääsääntöisesti hyvin heille osoitettuun työ- ja opintotoimintaan, eikä perusteettomia poissaoloja tai kieltäytymisiä juurikaan ole. Tämän vuoksi vastaanottorahan vähennyksiä tehdään hyvin vähän. Työ- ja opintotoiminnan järjestäminen yhdenmukaisesti kaikissa vastaanottokeskuksissa on haastavaa, mikä on johtanut osin epäyhdenvertaisiin käytäntöihin vastaanottokeskusten välillä esimerkiksi sen osalta, kuinka paljon velvoittavaa toimintaa järjestetään.

Vastaanottodirektiivi ei mahdollista vastaanottorahan vähentämistä henkilön kieltäytyessä hänelle osoitetusta aktivoivasta toiminnasta.

Ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle myönnettävä käyttöraha

Jos ilman huoltajaa olevan lapsen vastaanotosta vastaava ryhmäkoti tai tukiasuntola järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät vastaanottolain 19 §:ssä tarkoitetut vastaanottorahan perusosalla ja täydentävällä vastaanottorahalla katettavat menot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, myönnetään ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle vastaanottorahan sijasta käyttörahaa. Ryhmäkoti tai tukiasuntola vastaa lapsen tai nuoren täydestä ylläpidosta eli kaikista hänen välttämättömistä perusmenoistaan ja erityisistä olosuhteista johtuvista menoistaan. Tämä sisältää esimerkiksi alaikäisten vaatemenot. Ryhmäkodeissa ateriointi järjestetään osana hoitoa ja kasvatusta. Tukiasuntolan tarkoitus on tukea nuorta itsenäiseen elämään harjaantumisessa, jolloin myös ruoanlaitto voi kuulua osaksi itsenäistymistä ja elämänhallinnan opettelua.

Käyttöraha on tarkoitettu lapsen tai nuoren omaan käyttöön hänen henkilökohtaisia tarpeitaan varten. Käyttörahalla ei siis turvata lapsen toimeentuloa. Sen tavoitteena on lapsen tai nuoren itsenäistymisen tukeminen. Käyttörahan maksamisesta päättää vastaanottokeskus osana lapsen tai nuoren itsenäistymiskasvatusta. Käyttörahan myöntäminen on vastaanottorahan mukainen hallintotoimi. Käyttörahaa ei vähennetä kurinpidollisin perustein.

Ilman huoltajaa olevan alle 16- vuotiaan alaikäisen käyttöraha kuukautta kohti vuonna 2023 on 30,04 euroa ja 16- vuotta täyttäneellä 54,08 euroa. Käyttörahan määrä voi olla myös tätä pienempi, jos se on perusteltua lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

Mikäli yli 16- vuotias asuu yksityismajoituksessa tai tukiasuntolassa, jossa ei ole täyttä ylläpitoa, maksetaan hänelle käyttörahan sijaan vastaanottorahaa. Vastaanottorahan määrä on sama kuin yksin asuvalla aikuisella, eli 348,50 euroa. Myös alle 16- vuotiaalle yksityismajoituksessa majoittuvalle alaikäiselle myönnetään yksinasuvan aikuisen vastaanottorahaa.

2.5 Toimeentuloturvan kustannukset vastaanottojärjestelmässä

Vastaanottojärjestelmän toimeentuloturvan kokonaisuus koostuu vastaanottorahasta, käyttörahasta, vähäistä suuremmista terveydenhuollon kustannuksista sekä täydentävästä vastaanottorahasta. Myönnettyyn kokonaismäärään vaikuttavat vastaanottojärjestelmän asiakasmäärä, asiakaskunnan piirteet ja majoittumisen malli.

Taulukko 5: Vuosina 2019–2023 vastaanottojärjestelmässä myönnetyn toimeentuloturvan kustannukset yhteensä:

	2019	2020	2021	2022	9/2023
Vastaanottoraha	21 350 000 €	17 189 000 €	13 194 000 €	58 608 000 €	67 474 000 €
Täydentävä vastaanottoraha	1 155 000 €	830 000 €	721 000 €	1 362 000 €	1 778 000 €
VORlääkkeet	913 000 €	827 000 €	497 000 €	1 563 000 €	2 222 000 €
Käyttöraha	69 000 €	39 000 €	52 000 €	119 000 €	327 000 €
TOIMEENTULOTURVA YHT	23 487 000 €	18 885 000 €	14 464 000 €	61 652 000 €	71 801 000 €
Asiakasmäärä kekiarvo/kk	9 549	7 415	5 521	27 105	45 191

Maahanmuuttoviraston mukaan taulukkoon liittyy epävarmuutta ja se kertoo lähinnä suuruusluokan, jolla toimeentuloa myönnetään. Taulukossa ilmoitetut summat saattavat sisältää kustannuksia, jotka eivät kuulu toimeentuloturvaan tai toimeentuloturvan kustannuksia on ilmoitettu väärän kustannusluokan alla.

2.6 Indeksitarkistus vuosina 2024–2027

Vastaanotto- ja käyttörahan määrä tarkistetaan vuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Vuoden 2023 lopussa voimaan tullut eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annettu laki (1296/2023), jäljempänä *indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annettu laki*, jäädyttää vastaanottorahan ja käyttörahan määrän vuoden 2023 tasolle. Laki on voimassa vuoteen 2027 saakka, kuitenkin siten, että mikäli kansaneläkeindeksin pisteluku on jonain lakien voimassaolovuotena vähintään 2009, lakia sovellettaisiin vain sen vuoden loppuun. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että etuuksien ja rahamäärien tarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus etuuksien ja rahamäärien reaaliseseen tasoon olisi enintään 10,2 prosenttia. Alla olevasta taulukosta ilmenee vastaanottorahan ja käyttörahan määrä, jos kansaneläkeindeksin vuotuinen tarkistus tehtäisiin normaalisti sekä

indeksitarkistuksen jäädytyksen vaikutus kuukausittain maksettavan vastaanottorahan määrään (olettaen, että 10,2 prosentin kattsääntö toteutuu vuonna 2027)².

Taulukko 6: Vastaanottorahan määrä vastaanottokeskuksessa, jossa ei tarjota aterioita kansaneläkeindeksillä (KEL) korotettuna 2023-2027 ja indeksijäädytyksen vaikutus

Vastaanottoraha, ei aterioita €/kk	2023	2024	2025	2026	2027
Kansaneläkeindeksin pisteluku (oletus)	1805	1911	1944	1977	2017
Yksinasuva ja yksinhuoltaja, KEL korotettu	348,5	368,97	375,34	381,71	389,43
Indeksijäädytyksen vaikutus		-20,47	-26,84	-33,21	-40,93
Yhteistaloudessa asuva aikuinen, KEL korotettu	294,42	311,71	317,09	322,48	329,00
Indeksijäädytyksen vaikutus		-17,29	-22,67	-28,06	-34,58
Perheensä kanssa asuva lapsi, KEL korotettu	222,32	235,38	239,44	243,51	248,43
Indeksijäädytyksen vaikutus		-13,06	-17,12	-21,19	-26,11

Taulukko 7: Vastaanottorahan määrä vastaanottokeskuksessa, jossa tarjotaan ateriat, kansaneläkeindeksillä (KEL) korotettuna 2023-2027 ja indeksijäädytyksen vaikutus

Vastaanottoraha, ateriat €/kk	2023	2024	2025	2026	2027
Kansaneläkeindeksin pisteluku (oletus)	1805	1911	1944	1977	2017
Yksinasuva ja yksinhuoltaja, KEL korotettu	102,15	108,15	110,02	111,88	114,15
Indeksijäädytyksen vaikutus		-6,00	-7,87	-9,73	-12,00
Yhteistaloudessa asuva aikuinen, KEL korotettu	84,12	89,06	90,60	92,14	94,00
Indeksijäädytyksen vaikutus		-4,94	-6,48	-8,02	-9,88
Perheensä kanssa asuva lapsi, KEL korotettu	66,10	69,98	71,19	72,40	73,86
Indeksijäädytyksen vaikutus		-3,88	-5,09	-6,30	-7,76

Taulukko 8: Ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle myönnettävän käyttörahan määrä kansaneläkeindeksillä (KEL) korotettuna 2023-2027 ja indeksijäädytyksen vaikutus

Käyttöraha €/kk	2023	2024	2025	2026	2027
Kansaneläkeindeksin pisteluku (oletus)	1805	1911	1944	1977	2017
Alle 16-vuotias, KEL korotettu	30,04	31,80	32,35	32,90	33,57
Indeksijäädytyksen vaikutus		-1,76	-2,31	-2,86	-3,53
16–17-vuotias, KEL korotettu	54,08	57,26	58,24	59,23	60,43
Indeksijäädytyksen vaikutus		-3,18	-4,16	-5,15	-6,35

² Vuosien 2023 ja 2024 kansaneläkeindeksin pisteluvut on vahvistettu. Vuosien 2025-2027 pisteluvut ovat valtiovarainministeriön 31.8.2023 antamia ennusteita.

Indeksitarkistusten tekemättä jättämisen vaikutus on euromääräisesti suurin yksinasuvan ja yksinhuoltajan vastaanottorahan määrään, enimmillään noin 40 euroa kuukaudessa, kun aterioita ei tarjota vastaanottopalveluina. Ateriapalvelut tarjoavassa yksikössä asuvalle vaikutus on enimmillään noin 12 euroa kuukaudessa. Muiden yhteistaloudessa asuvien täysi-ikäisten (ei tarjottuja aterioita) vastaanottorahaan vaikutus on enimmillään noin 34 euroa kuukaudessa. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen käyttörahaa koskeva vaikutus on suurimmillaan noin 6 euroa kuukaudessa.

2.7 Vastaanottorahan suhde toimeentulotukeen

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilain 7 §:n mukaan perustoimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettaviin perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät asumis-, terveydenhuolto- ja muut menot. Esimerkiksi toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan asumismenoina huomioidaan tarpeellisen suuruusina vuokra-asunnon vuokra, lämmityskustannukset, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu ja vesimaksut.

Vastaanottodirektiivi edellyttää, että vastaanottoraha on sidottu kansalliseen sosiaaliturvaan. Kansainvälistä suojelua hakevalle sekä tilapäistä suojelua saavalle maksettava taloudellinen tuki eriytettiin yleisestä toimeentulotuesta vuonna 2011 vastaanottolain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Siitä lähtien turvapaikanhakijoille ja tilapäistä suojelua saaville on maksettu toimeentulotuen sijasta vastaanottorahaa ja ilman huoltajaa oleville lapsille käyttörahaa. Vastaanottorahan suuruus asetettiin tuolloin 70 prosenttiin toimeentulotukilain 9§:ssä säädetyn perusosan määrästä. Alempaa tasoa perusteltiin sillä, että vastaanottorahan saajat saavat osan vastaanottopalveluista hyödykkeinä. Vastaanoton hyödykkeinä annettavan osuuden katsottiin kattavan loput 30 prosenttia toimeentulotuen perusosan määrästä.

Kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle maksettavan toimeentulotuen suuruus oli myös aiemman, maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999) ja vastaanoton majoituksesta ja palveluista perittävistä maksuista annetun sisäasianministeriön asetukseen (65/2010) perustuvan sääntelyn perusteella ollut 70 prosenttia toimeentulotuen perusosasta sen vuoksi, että tuesta vähennettiin vastaanottokeskuksessa annettujen hyödykkeiden laskennallinen arvo.

Vastaanottoraha sidottiin vuonna 2011 kansaneläkeindeksiin, johon myös toimeentulotuki on sidottu. Tämän tarkoituksena oli varmistaa se, että vastaanottodirektiivin vaatima yhteys kansallisen sosiaaliturvan ja vastaanottorahan välillä säilyy. Vuonna 2010 toimeentulotuen perusosa oli yksin asuvalle 417,45 euroa. Vastaanottorahan perusosan suuruudeksi säädettiin vuoden 2011 vastaanottolaissa yksin asuvalle 290 euroa, jos hän majoittui vastaanottokeskuksessa, joka ei tarjoa aterioita. Ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa vastaanottorahan osuudeksi säädettiin 85 euroa, mikä oli noin 21 prosenttia toimeentulotuen perusosan määrästä.

Toimeentulotuen perusosan määrä vuonna 2024 on yksin asuvalle 587,71 euroa kuukaudessa. Vastaanottorahan perusosan suuruus pysyy indeksijäädytyksen vuoksi vuoden 2023 tasolla ja on tällä hetkellä noin 59 prosenttia toimeentulotuen perusosan määrästä. Vastaanottorahan suuruus toimeentulotuen perusosan määrästä on näin ollen pienentynyt noin 11 prosenttiyksikköä vuodesta 2010. Ateriat tarjoavassa keskuksessa vastaanottorahan perusosa on tällä hetkellä 17 prosenttia toimeentulotuen perusosan määrästä. Käytännössä vastaanottorahan pienentyminen suhteessa toimeentulotukeen johtuu siitä, että toimeentulotukeen on tehty erillisiä korotuksia. Esimerkiksi vuonna 2019 toimeentulotuen perusosaa korotettiin samalla kun kansaneläkeindeksin pistelukua alennettiin. Lisäksi indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annettu laki ei koske toimeentulotukea, mistä johtuen vuoden 2024 alusta voimaan tullut vastaanottorahaa koskeva indeksijäädytys kasvatti eroa toimeentulotuen ja vastaanottorahan välillä. Arvio toimeentulotuen perusosan määrästä vuodelle 2027 on 620,31 euroa, mikäli kappaleessa 3.5 esitetyt kansaneläkeindeksin pisteluvusta annetut ennusteet pitävät paikkansa. Tuolloin vastaanottorahan suuruus olisi indeksijäädytyksen vuoksi 56 prosenttia toimeentulotuen perusosan määrästä.

2.8 Lastensuojelulain mukainen käyttövara ja vastaanottolain mukainen käyttöraha

Lastensuojelulain 55 §:ssä säädetään kodin ulkopuolelle sijoitetulle alaikäiselle maksettavasta käyttövarasta. Lain mukaan lapsen tai nuoren ollessa sijoitettuna kodin ulkopuolelle sijoitusta avohuollon tukitoimena, sijaishuoltoa tai jälkihuoltoa koskevien säännösten mukaisesti, hyvinvointialueen on huolehdittava, että hänen opintojaan ja harrastuksiaan tuetaan tarvittaessa taloudellisesti. Edellä mainitun taloudellisen tuen lisäksi lapselle tai nuorelle on hänen omaan käyttöönsä henkilökohtaisia tarpeita varten annettava kalenterikuukaudessa käyttövaroja iästä ja kasvuympäristöstä riippuen seuraavasti:

- 1) alle 15-vuotiaalle lapselle määrä, joka vastaa hänen yksilöllistä tarvettaan; ja
- 2) 15 vuotta täyttäneelle lapselle tai nuorelle vähintään määrä, joka vastaa yhtä kolmasosaa elatustukilain (580/2008) 9 §:ssä säädetystä yhdelle lapselle suoritettavasta elatustuen määrästä.

Alaikäisellä on oikeus itse päättää maksettujen varojen käytöstä sen estämättä, mitä holhoustoimesta annetussa laissa säädetään. Lastensuojelulain esitöiden mukaan kyse on taskurahan tai viikkorahan suuruisista varoista. Käyttövaroja ei ole tarkoitettu esimerkiksi lapsen koulunkäyntiin, harrastuksiin tai sellaisten hygieniatuotteiden hankkimiseen, jotka kuuluvat osaksi laitoshuoltoa tai perhehoitoa.

Elatustukilain (580/2008) 9 §:n mukaan elatustuen täysi määrä yhdelle lapselle on kunkin elatusvelvollisen osalta 165,74 euroa kalenterikuukaudessa, jollei jäljempänä toisin säädetä. Lain 39 §:ssä säädetään elatustuen sidonnaisuudesta elinkustannuksiin. Vuonna 2024 täysimääräinen elatustuki on 197,95 euroa kuukaudessa. Täten lastensuojelulain 55 §:n 2 momentin 2-kohdassa mainittu yli 15-vuotiaalle maksettava käyttövaran määrä on vähintään 65,98 euroa kuukaudessa.

Vastaanottolain mukaisen käyttörahan vertaaminen lastensuojelulain perusteella kodin ulkopuolelle sijoitetuille maksettavaan käyttövaraan on perusteltua, koska molemmissa tapauksissa on kyse laitoshuollossa olevien alaikäisten lasten tuista. Vastaanottolain käyttöraha ja lastensuojelulain käyttövara ovat molemmat taskurahan luonteisia varoja, joiden tarkoituksena on opettaa lapselle tai nuorelle itsenäistä rahankäyttöä. Silloin kun vastaanottolain mukainen ryhmäkoti ja lastensuojelulain mukainen laitoshuolto tarjoavat alaikäiselle täysihuollon, ei käyttörahalla tai käyttövaralla ole tarkoitus hankkia vaatteita, kustantaa koulunkäyntiä tai harrastuksia taikka jokapäiväiseen elämiseen kuuluvia muita menoja.

Käyttörahan suuruuteen vaikuttava ikäraja on vastaanottolain 21 §:ssä 16 vuotta, kun se lastensuojelulain käyttövaran määrää koskevassa säännöksessä on 15 vuotta. Vastaanottolakia laadittaessa haluttiin yhdenmukaistaa käyttörahan myöntämistä koskeva ikäraja ryhmäkotiin ja tukiasuntolaan majoitettavien lasten ikärajaan, josta säädetään vastaanottolain 17 §:ssä. Tästä johtuen ero vastaanottolain perusteella maksettavan käyttörahan ja lastensuojelulain perusteella maksettavan käyttövaran välillä on suurempi 15-vuotiaiden saamassa rahamäärässä. Viisitoistavuotiaiden osalta käyttörahan ja käyttövaran välinen ero on 35,90 euroa (54 prosenttia) Kuusitoista- ja seitsemäntoistavuotiaiden osalta käyttörahan ja käyttövaran välinen ero on 11,90 euroa (18 prosenttia) kuukautta kohden.

2.9 Vastaanottoraha ja kansallinen sosiaaliturva

Vastaanottoraha on vastaanottolaissa sidottu kansalliseen sosiaaliturvaan toimeentulotuen perusosan kautta edellä kuvatun mukaisesti. Toimeentulotukilain 27 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukea myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Ulkomaalaislain 40 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeva oleskelee maassa laillisesti sinä aikana, jolloin hänen hakemustaan käsitellään. Henkilöllä ei kuitenkaan ole oleskelulupaa tai kotikuntalain mukaista kotikuntaa ja hänen oleskelunsa vastaanoton piirissä on tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Tilapäistä suojelua saavalla henkilöllä on oleskelulupa, mutta oleskelu on nimensä mukaisesti tarkoitettu tilapäiseksi. Tilapäistä suojelua saavalla ei ole oleskelunsa ensimmäisen vuoden aikana lähtökohtaisesti oikeutta saada kotikuntamerkintää väestörekisteriin. Kotikuntalain 4 §:n 2 kohdan mukaan kotikunnan saamisen edellytyksenä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa. Pykälän 5 kohdan mukaan kotikunnan saamisen yhtenä edellytyksenä se, että henkilöllä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakituisesti asumaan. Asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa se, että henkilöllä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti yli yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen (kotikuntalaki 4§, 2 mom, 4 kohta). Vastaanottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröidyn kansainvälistä suojelua hakevan tai tilapäistä suojelua saavan oleskelua Suomessa ei täten voida pitää vakinaisena. Edellä esitetty koskee myös ihmiskaupan uhreja, joilla ei ole kotikuntaa.

Vaikka toimeentulotukea myönnetään lähtökohtaisesti Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle, todetaan toimeentulotukilain 27 §:n 2 momentissa, että jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Toimeentulotukilain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 127/2022 vp) mukaan tämä tarkoittaa sitä, että mikäli hakijan tosiallista oleskelua Suomessa olisi pidettävä muuna kuin vakinaisena, on hakijalla, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, kuitenkin oikeus saada vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvatuksi. Useimmiten välttämättömyystarvikkeisiin on tulkittu kuuluvan ravinto, välttämättömät lääkkeet ja vaatteet sekä majoitus. Tuen vähimmäismäärää ei voida määritellä laissa yksiselitteisesti, koska se perustuu tilannekohtaiseen harkintaan. Toimeentulotukea koskevassa hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että vaikka näillä henkilöillä ei ole oikeutta toimeentulotukilaissa määriteltyyn perusosaan sellaisenaan, eikä heidän kohdallaan siten kyseeseen tule perusosan alentaminen, toimeentulotukilain 10 § voi kuitenkin antaa suuntaa sille, minkä verran viimesijaista toimeentulotukea voidaan kerrallaan enintään alentaa perusosan alentamistilanteissa. Pykälän mukaan perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia. Oikeus välttämättömän avun turvaamiseen muiden kuin vakinaisesti maassa olevien kohdalla merkitsee siis sitä, että heillä ei ole oikeutta niin sanottuun

täysimääräiseen toimeentulotukeen, josta säädetään toimeentulotukilain 6 §:ssä ja muissa tuen määräytymistä koskevissa säännöksissä. Lain 27 §:n 2 momentin tarkoittama tuki voi siten olla tätä pienempi.

Näin ollen, vaikka henkilön oleskelun luonne arvioitaisiin yksittäisessä tapauksessa tilapäiseksi, on Suomessa oleskelevalla henkilöllä oleskelun luonteesta riippumatta oikeus vähintään välttämättömään osuuteen perustoimeentulotuesta, jos tämä on kiireellisen toimeentulotuen tarpeessa eikä voi turvata toimeentuloaan muulla tavoin. Tätä kiireellistä toimeentulotukea myönnetään esimerkiksi ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskeleville henkilöille. Hakemuksen käsittelyn yhteydessä Kansaneläkelaitos selvittää, onko hakijalla mahdollisuus turvata tosiasiallisesti toimeentulonsa muulla tavoin kuten esimerkiksi oleskelupaikkakuntansa hyvinvointialueen toimesta. Kiireellisessä tapauksessa jokaisella hyvinvointialueella oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada hyvinvointialueen toimesta yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalihuoltolain (1301/2014) 12 §:n mukaiset sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Jos hyvinvointialue ei vastaa henkilön välttämättömästä toimeentulosta, Kansaneläkelaitos voi tarvittaessa myöntää tukea perustoimeentulotukena välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarpeeseen.

Käytännössä henkilöille, joiden oleskelu on arvioitu tilapäiseksi, voidaan myöntää kiireellisen toimeentulotuen perusosan laskennallisten ravintomenojen osuus (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta). Vuonna 2024 laskennallisten ravintomenojen määrä on yksin asuvan lapsettoman aikuisen kohdalla 9,60 euroa päivässä tai 288 euroa kuukaudessa. Kiireellisen toimeentulotuen määrä nousee vuonna 2025 kansaneläkeindeksin pisteluvuista annettujen ennusteiden mukaan 293 euroon. Vuonna 2026 indeksitarkistus nostaisi kiireellisen toimeentulotuen määrän 298 euroon ja vuonna 2027 se nousisi 304 euroon.

Päätös kiireellisestä toimeentulotuesta voidaan tehdä kiireellisenä ja vain lyhyelle ajalle, päiviksi kerrallaan. Lisäksi päätös voidaan tehdä ainoastaan menoihin, jotka katsotaan asiakkaan kannalta välttämättömiksi. Tällaisia menoja ovat ruoka ja välttämättömät reseptilääkkeet. Etuus myönnetään pääasiassa maksusitoumuksina. Se hyvinvointialue, jonka alueella hakija tai perhe oleskelee, voi lisäksi myöntää hakemuksesta harkinnanvaraista täydentävää tai ehkäisevää tukea muihin kiireellisiin menoihin. Tällaisia ovat esimerkiksi lasten vaatteet, käsikauppalääkkeet, lähiliikenteen kustannukset ja puhelimen käytöstä aiheutuvat kustannukset. Kiireelliseen tukeen sisältyy myös majoitus.

Kuten edellä on todettu, vastaanottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröidyn henkilön tai sellaisen ihmiskaupan uhrin, jolla ei ole kotikuntaa, oleskelu Suomessa ei ole vakinaista. Tämän vuoksi toimeentulotuen perusosan sijasta vastaanottorahan perusosan määrää arvioitaessa olisi voimassa olevan vastaanottolain perusteluista poiketen perusteltua pitää lähtökohtana sitä sosiaaliturvan tasoa, johon on oikeus henkilöillä, joiden oleskelua Suomessa pidetään muuna kuin vakinaisena.

2.10 Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeusnormit

Suomi on saattanut kansallisesti voimaan lähes kaikki merkittävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Sopimukset ovat siten osa valtiosisäistä oikeutta ja niitä tulee soveltaa kansallisissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Keskeisin Suomen ratifioima pakolaisuutta koskeva kansainvälinen sopimus on pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) ja siihen liittyvä pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/1968). Sopimus sisältää säännökset esimerkiksi pakolaisten liikkumisvapaudesta ja eräistä pakolaisille kuuluvista sosiaalieduista, kuten asumisesta,

julkisesta huoltoavustuksesta ja opetustoimesta. Sopimus ei kuitenkaan sisällä varsinaisia kansainvälistä suojelua hakevia koskevia säännöksiä.

Suomen ratifioimissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvatut oikeudet koskevat kaikkia valtion lainkäyttövaltaan kuuluvia henkilöitä. Siten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) ja sopimuksen 12. lisäpöytäkirja soveltuvat myös turvapaikanhakijoihin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla kieltää mm. kansalliseen alkuperään perustuvan syrjinnän. Lisäksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002, uudistettu) 13 artiklan 1 kohdan mukaan jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut useasti kantaa turvapaikanhakijoiden oikeuksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan ole ottanut kantaa turvapaikanhakijoiden toimeentuloturvaan koskeviin kysymyksiin.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976), jäljempänä *TSS-sopimus*, 11 artiklan 1 kohta velvoittaa sopimusvaltioita tunnustamaan jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatehuollon ja sopivan asunnon sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimuksen 9 artikla tunnustaa jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna. Edelleen, sopimuksen 2 artikla kieltää mm. kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Yleissopimuksen noudattamista valvova TSS-komitea on todennut, että sopimuksen määräykset soveltuvat jokaiseen, myös turvapaikanhakijoihin (yleiskommentti 20 (2009), 27 ja 30 §§).

TSS-Komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättäminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22-E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 22 artiklassa säädetään kansainvälistä suojelua hakevan lapsen kohtelusta. Sopimusvaltio on velvollinen huolehtimaan, että kaikki kansainvälistä suojelua hakevat lapset saavat asianmukaista suojelua ja apua, jotta heidän oikeuksiensa toteutuminen ei vaarannu. Sopimuksen 3 artiklan mukaisesti kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sen lisäksi, että sopimuksessa erikseen todetaan syrjinnän kieltö, sopimuksessa myös korostetaan lapsen erityisen haavoittuvaa asemaa ja todetaan lasten olevan oikeutettuja erityiseen huolenpitoon ja apuun. Komitea antoi kesällä 2023 Suomelle suosituksen välttää

sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin, sekä tehostaa edelleen politiikkaansa, jolla pyritään varmistamaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla vammaisten, turvapaikanhakijalasten ja laittomasti maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heille maksettavia sosiaaliturvaetuuksia. (CRC/C/FIN/CO/5-6).

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 peruseriaatteet 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.

3 Tavoitteet

Esityksellä toteutetaan Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukainen kirjaus vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisestä perustuslain ja vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin. Esityksellä pyritään myös toteuttamaan hallitusohjelmassa vastaanottotoiminnalle asetettuja säästötavoitteita.

Esityksen tavoitteena on niin ikään vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti.

Esityksessä on pyritty arvioimaan riittävän taloudellisen tuen tasoa sellaisten henkilöiden tilanteessa, jotka eivät oleskele maassa vakinaisesti, mutta ovat oikeutettuja vastaanottopalveluihin. Esitys vahvistaa vastaanottorahan luonnetta lyhytaikaisena etuutena, jonka tarkoitus on turvata henkilön toimeentulo ainoastaan tilapäisesti. Vastaanottodirektiivi edellyttää, että vastaanottoraha sidotaan kansalliseen sosiaaliturvaan. Esityksen tarkoituksena on ollut arvioida uudelleen se, mitä kansallista sosiaaliturvan tasoa voitaisiin pitää vertailukohtana arvioitaessa vastaanottorahan määrää vastaanottojärjestelmän piirissä olevalle henkilölle.

Esitys annetaan väliaikaisena. Väliaikaisuuden tavoitteena on varmistaa, ettei vastaanottorahan perusosan määrä laske vastaanottorahaan kohdistuvan indeksijäädytyksen vaikutuksesta kiireellisen toimeentulotuen alle. Samalla on mahdollista seurata vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisen sekä indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksia.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolakia väliaikaisesti niin, että vastaanottopalveluna myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan määrää pienennettäisiin. Koska vastaanottojärjestelmän piirissä olevan henkilön oleskelu Suomessa ei ole vakinaista ja vastaanottopalvelut, kuten majoitus, sosiaalipalvelut, terveystalvet, 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 puhelimenkäyttö.

Esitetyt muutokset tehtäisiin väliaikaisena. Indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annettu laki ei koske toimeentulotukea, johon tehdään vuosittaiset indeksitarkistukset normaalisti. Vuonna 2024 kiireellisen toimeentulotuen määrä on 288 euroa ja vuoteen 2027 mennessä sen määrä nousee kansaneläkeindeksin pisteluvuista annettujen ennusteiden mukaan 304 euroon. Mikäli esitetyt muutokset tehtäisiin toistaiseksi voimassa olevana laskisi vastaanottorahan määrä lainmuutoksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksesta kiireellisen toimeentulotuen alle. Tämä asettaisi vastaanottokeskuksen asiakkaat heikompaan asemaan kuin muut tilapäisesti Suomessa oleskelevat henkilöt, mukaan lukien ilman oleskeluoikeutta maassa olevat. Vastaanottojärjestelmän tarkoitus on huolehtia sen asiakkaaksi rekisteröidyn henkilön toimeentulosta ja hyvinvoinnista. Tarkoitus ei ole asettaa järjestelmän asiakkaita huonompaan asemaan kuin ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevat henkilöt tai tuottaa hyvinvointialueille painetta huolehtia vastaanottojärjestelmän asiakkaiden toimeentulosta. Tästä johtuen kiireellisen toimeentulotuen määrä nähtiin valmistelun aikana miniminä, jonka alle vastaanottorahan määrän ei tulisi laskea. Pysyvämpi muutos olisi mahdollista valmistella keväällä 2024 alkavan vastaanottolain uudistushankkeen yhteydessä, kun hallitusohjelman mukaisen toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen toimeentulotukea koskevat muutokset ovat tiedossa.

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.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä pyritään julkisen talouden säästöihin, jotka syntyisivät vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavan vastaanottorahan ja käyttörahan määrän pienentämisestä. Säästöjen määrään vaikuttavat asiakkaiden määrä, asiakaskunnan piirteet, vastaanottokeskuksen majoitusmuoto sekä vastaanottojärjestelmässä oleskeltu aika. Maahanmuuton olettamien mukaan vastaanoton piirissä arvioidaan olevan 30 000 henkilöä vuonna 2024 ja 20 000 henkilöä vuonna 2025, jolloin säästöjä syntyisi arviolta 8,6 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja 9,7 miljoonaa euroa vuonna 2025. Säästöjen arvioidaan jäävän vajaat 3 miljoonaa euroa hallitusohjelmassa määriteltä, vuosille 2024–25 asetettua 21 miljoonan euron säästötavoitetta pienemmiksi.

Maahanmuuttovirastolle aiheutuisi esityksestä vähäisiä kustannuksia, jotka liittyvät toisaalta tietojärjestelmämuutoksiin ja toisaalta muutoksista tiedottamisen tulkkausmenoihin vastaanottokeskuksissa.

Esityksellä voi olla vaikutuksia yksityismajoituksessa majoittuvien mahdollisuuteen huolehtia asumisesta syntyvistä kuluista. Tällä hetkellä noin 40 prosenttia vastaanottojärjestelmän asiakkaista majoittuu yksityismajoituksessa. Mikäli yksityismajoituksessa majoittuvat asiakkaat siirtyisivät enenevässä määrin vastaanottokeskuksen tarjoamaan majoitukseen, vastaanoton menot kasvaisivat. Esityksen mahdollisia vaikutuksia majoituksen valintaan tullaan seuraamaan vuosina 2024–2025.

Vastaanotto- ja käyttörahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus

Esitys tarkoittaisi 14 prosentin vähennystä kaikkien vastaanottokeskuksen asiakasryhmien vastaanottorahan määrään. Kansaneläkeindeksin jäädytys puolestaan vaikuttaa epäsuorasti asiakkaan ostovoiman heikentymisenä ja sen vaikutus kumuloituu mitä pidempään jäädytys on voimassa. Esityksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus vuoden 2024 aikana olisi yhteensä 20 prosentin ja vuoden 2025 aikana 22 prosentin vähennys henkilön kuukausittain käytössä olevaan rahaan.

Taulukko 9: Vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus (€) vastaanottokeskuksen asiakkaan toimeentuloon vuosina 2024–2025

Vastaanottoraha, €/kk	Vastaanottorahan jäädytetty taso	Esitetty vastaanotto- rahan vähennys	Esityksen ja indeksi- jäädytyksen yhteisvaikutus 2024	Esityksen ja indeksi- jäädytyksen yhteisvaikutus 2025
Ei aterioita vastaanottopalveluna				
Yksinasuva ja yksinhuoltaja	348,50 €	- 48,50 €	- 68,97 €	- 75,34 €
Muut yli 18-vuotiaat	294,42 €	- 41,42 €	- 58,71 €	- 64,09 €
Perheensä kanssa asuva lapsi	222,32 €	- 31,32 €	- 44,38 €	- 48,44 €
Ateriat vastaanottopalveluna				
Yksinasuva ja yksinhuoltaja	102,15 €	- 14,15 €	- 20,15 €	- 22,02 €
Muut yli 18-vuotiaat	84,12 €	- 12,12 €	- 17,06 €	- 18,60 €
Perheensä kanssa asuva lapsi	66,10 €	- 9,10 €	- 12,98 €	- 14,19 €

Esityksen euromääräinen vaikutus olisi suurin yksin asuvalle henkilölle tai yksinhuoltajalle, joka majoittuu vastaanottokeskuksessa, joka ei tarjoa aterioita, tai yksityismajoituksessa. Vastaanottorahan perusosa pienenesi esityksen vaikutuksesta 48,50 eurolla. Vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus toimeentuloon vuoden 2024 aikana olisi yhteensä 68,97 euroa kuukaudessa ja vuoden 2025 aikana yhteensä 75,34 euroa.

Vastaanottokeskuksessa, jossa ateriat tarjotaan vastaanottopalveluna, yksin asuvan ja yksinhuoltajan perusosan määrä pienenesi 14,15 euroa kuukaudessa. Indeksijäädytyksen ja

pienennyksen yhteisvaikutus olisi 20,15 euroa kuukaudessa vuonna 2024 ja 22,02 euroa vuonna 2025.

Taulukko 10: Käyttörahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus (€)

Käyttöraha, €/kk	Käyttörahan jäädytetty taso	Esitetty käyttörahan vähennys	Vähennyksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus 2024	Vähennyksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus 2025
Käyttöraha alle 16-vuotias	30,04 €	- 4,04 €	- 5,80 €	- 6,35 €
Käyttöraha 16-17-vuotias	54,08 €	- 7,08 €	- 10,26 €	- 11,24 €

Käyttörahan pienentäminen vaikuttaisi alle 16- vuotiaille maksettavan käyttörahan määrään 4,04 euroa kuukaudessa ja 16–17-vuotiaille myönnettävän käyttörahan määrään 7,08 euroa kuukaudessa. Indeksijäädytyksen kanssa vaikutus olisi vuonna 2024 alle 16-vuotiaille 5,80 euroa kuukaudessa ja 16-17-vuotiaille 10,26 euroa.

Seuraavassa taulukossa esitetään, miten esitys ja indeksijäädytys vaikuttavat eri perhekokonaisuuksille myönnettävän vastaanottorahan määrään vuosina 2024–2025.

Taulukko 11: Vastaanottorahan pienentämisen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus (€) eri perhekokonaisuuksien toimeentuloon vuosina 2024–2025

Vastaanottoraha €/kk	Vastaanotto- raha perheille vuonna 2023	Esityksen mukainen vastaanotto- rahan määrä perheille	Esityksen vaikutus perheiden toimeen- tuloon	Esityksen ja indeksi- jäädytyksen yhteisvaikutus 2024	Esityksen ja indeksi- jäädytyksen yhteisvaikutus 2025
Ei aterioita vastaanottopalveluna					
Pariskunta 2 lasta	1 033,48 €	888,00 €	-145,48 €	-206,18 €	-225,06 €
Yksinhuoltaja 2 lasta	793,14 €	682,00 €	-111,14 €	-157,73 €	-172,22 €
Ateriat vastaanottopalveluna					
Pariskunta 2 lasta	300,44 €	258,00 €	-42,44 €	-60,08 €	-65,58 €
Yksinhuoltaja 2 lasta	234,35 €	202,00 €	-32,35 €	-46,11 €	-50,40 €

Esityksen vaikutus kaksilapsiselle perheelle olisi 145 euroa ja yksinhuoltajaperheelle, jossa on kaksi lasta 111 euroa kuukaudessa, mikäli he majoittuvat vastaanottokeskuksessa, joka ei tarjoa aterioita. Ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa kaksilapsinen perhe saisi 42 euroa vähemmän ja yksinhuoltajaperhe 32 euroa vähemmän vastaanottorahaa.

4.2.2 Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

Vaikutukset vastaanottokeskuksen asiakkaan toimeentuloon

Vastaanottorahan ja käyttörahan vähentämisellä olisi välitön vaikutus kaikkien vastaan oton asiakkaiden kuukausittaiseen toimeentuloon. Vaikutus olisi suurin niiden yksin asuvien ja yksinhuoltajien kuukausittaiseen toimeentuloon, jotka majoittuvat keskuksessa, joka ei tarjoa aterioita tai yksityismajoituksessa. Heidän tulee sopeuttaa menojaan esityksen mukaisesti. Erityisesti yksinhuoltajalla voidaan arvioida olevan sellaisia menoja, jotka koskevat koko kotitaloutta ja joita toinen samassa taloudessa asuva aikuinen ei ole jakamassa. Tämä merkitsee nykyistä tarkempaa arjen rahankäytön suunnittelua

Ateriat tarjoavan vastaanottokeskuksen pienempi vastaanottorahan määrä ei mahdollista samanlaista joustoa kuukausittaisissa menoissa kuin muissa keskuksissa maksettu suurempi raha. Näiden keskusten asiakkaiden majoitus ja ateriat on turvattu, mutta ehdotetun lainmuutoksen ja indeksijäädytyksen yhteisvaikutus luonnollisesti kaventaisi erityisesti heidän taloudellista liikkumavaraansa. Ateriat tarjotaan kuitenkin vain harvoissa keskuksissa, jotka ovat lähtökohtaisesti niin sanottuja kauttakulkukeskuksia, joissa oleskelu on tarkoitettu muita keskuksia lyhytaikaisemmaksi.

Esitetyillä lainmuutoksilla arvioidaan olevan vaikutusta etenkin yksityismajoituksessa asuvien henkilöiden tilanteeseen. Vastaanottokeskus ei korvaa yksityismajoituksesta syntyviä asumiskuluja, jotka jatkossa olisi katettava aiempaa pienemmällä vastaanottorahalla. Kansainvälistä suojelua hakevilla ja tilapäistä suojelua saavilla on kuitenkin aina mahdollisuus turvautua vastaanottokeskuksen järjestämään majoitukseen.

Myös ilman huoltajaa olevat lapset, jotka majoittuvat joko yksityismajoituksessa tai aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksessa yhdessä sukulaisensa tai muun läheisen kanssa, saavat vastaanottorahaa. Esityksen vaikutukset kohdistuisivat heihin vastaavasti kuin yksin asuviin aikuisiin. Perheellä, jonka kanssa ilman huoltajaa oleva lapsi majoittuu, ei ole elatusvelvollisuutta suhteessa alaikäiseen. Perheen tilanteesta riippuen saattaisi vastaanottorahan pienentyminen vaikuttaa myös ilman huoltajaa olevan lapsen asemaan ja tilanteeseen perheessä. Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrätyn edustajan ja vastaanottokeskuksen, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity, tehtävänä on seurata lapsen tilannetta ja varmistaa, että lapsen etu toteutuu. Tarvittaessa lapsi voidaan siirtää ryhmäkotiin tai hänen tilanteestaan voidaan tehdä lastensuojeluilmoitus.

Kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä on vastaanoton alkuvaiheessa vain rajalliset mahdollisuudet parantaa toimeentuloaan omalla toiminnallaan. Kansainvälistä suojelua hakevalla on oikeus tehdä töitä joko kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen vireyttämisestä riippuen siitä, onko hänellä esittää voimassa oleva matkustusasiakirja. Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus työntekoon heti, kun hän on jättänyt tilapäistä suojelua koskevan hakemuksensa. Lisäksi hän voi ilmoittautua työnhakijaksi TE-toimistoon, missä hänelle voidaan tarjota kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita. Näiden lisäksi tilapäistä suojelua saavalla on vuoden Suomessa oleskelun jälkeen oikeus hakea Kansaneläkelaitoksen myöntämää asumisperusteista sosiaaliturvaa siitäkin huolimatta, että hän jatkaisi edelleen oleskeluaan vastaanottopalveluiden piirissä. Osa ukrainalaisista tekee edelleen etätöitä kotimaahansa tai saa kotimaastaan erilaisia etuuksia, esimerkiksi eläkettä. Tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten taloudellinen tilanne näyttäytyykin vastaanottokeskuksissa usein parempana kuin kansainvälistä suojelua hakevien tilanne ja myös vastaanottorahan pienentämisen vaikutus monissa tapauksissa vastaavasti vähäisempänä.

Lainmuutoksella ei ehdoteta muutoksia etuuksien määräytymisperusteisiin tai oikeuteen saada etuutta. Esitys ei myöskään vaikuta vastaanottokeskuksen asiakkaan oikeuteen saada muita vastaanottopalveluita. Vastaanottojärjestelmän tehtävä on turvata hakijan toimeentulo ja huolenpito vastaanottopalveluilla, joihin kuuluu vastaanottorahan lisäksi muun muassa

majoitus, sosiaali- ja terveystyöpalvelut sekä täydentävä vastaanottoraha silloin, kun sen arvioidaan olevan yksilöllisestä syystä tarpeen. Tästä johtuen voidaan arvioida, että hakijan välttämätön toimeentulo ja huolenpito eivät vastaanottorahan pienentymisestä huolimatta vaarantuisi.

Esitys pienentäisi ilman huoltajaa olevalle lapselle maksettavan käyttörahan määrää ja kasvattaisi samalla eroa lastensuojelulain mukaisen käyttövaran ja käyttörahan välillä. Koska ryhmäkoti tarjoaa ilman huoltajaa olevalle lapselle täyden ylläpidon, ei käyttörahan määrän pienentäminen voisi kuitenkaan pitää ilman huoltajaa olevan lapsen toimeentulon kannalta merkittävänä muutoksena. Sillä voisi kuitenkin olla vaikutusta esimerkiksi rahankäytön harjoitteluun, joka on osa jokapäiväistä hoito- ja kasvatustyötä ryhmäkodeissa, ja jolla lapsia opetetaan oman elämän hallintaan ja säästämiseen.

Esityksen vaikutukset vastaanottokeskuksen asiakkaina oleville arvioidaan sitä suuremmiksi, mitä kauemmin asiakas on vastaanottopalveluiden ja vastaanottorahan varassa. Vastaanottopalvelut on tarkoitettu lyhytaikaisiksi, mikä luvan saavan turvapaikanhakijan kohdalla tarkoittaisi korkeintaan noin kuutta kuukautta. Tilapäistä suojelua saavan kohdalla aika vastaanottopalveluiden piirissä kestäisi noin vuoden, jos tämä käyttäisi oikeuttaan hakea kotikuntaa. Kyse olisi kaiken kaikkiaan melko lyhyestä ajasta, jona vastaanottokeskuksen asukas joutuisi sopeuttamaan elämisen välttämättömän toimeentulon tasoon. Kielteisen päätöksen saavan kohdalla vastaanottopalveluiden kesto olisi muutoksenhaun vuoksi selvästi pidempi. Näistä hakijoista valtaosalla olisi todennäköisesti kuitenkin mahdollisuus palata kotiin ja saada taloudellista tukea paluuta varten.

Ehdotettu vastaanottorahan pienennys kannustaisi todennäköisesti tilapäistä suojelua saavia, joilla on oikeus hakea kotikuntaa, siirtymään aiempaa nopeammin vastaanottokeskuksista kuntiin. Tällainen vaikutus olisi toivottava, koska vastaanottojärjestelmän tarjoamat palvelut ovat kuntien ja hyvinvointialueiden palveluja rajatummalla. Kunnan asukkaana tilapäistä suojelua saavilla on muun muassa oikeus laajempiin sosiaalipalveluihin ja Kansaneläkelaitoksen myöntämään toimeentulotukeen. Tilapäistä suojelua saavan oleskelu vastaanottokeskuksen asiakkaana koko sen ajan, kun tilapäisen suojelun direktiivi on voimassa, saattaisi pisimmillään tarkoittaa kolmea vuotta vastaanottopalveluiden varassa. Pitkittynyt oleskelu vastaanottojärjestelmässä voi aiheuttaa erilaista palveluvajetta.

Vastaanottopalvelut on rakennettu turvaamaan henkilön toimeentulo ja huolenpito tilapäisesti. Mitä pidempään henkilö on vastaanottorahan varassa, sitä haasteellisemmaksi arjen mukauttaminen voi tulla ja sitä enemmän voi myös nousta esille erityisiä tarpeita, jotka vievät ison osan vastaanottorahasta. Keston pitkittymisen arvioidaan rasittavan erityisesti lapsiperheiden toimeentuloa. Näitä esityksen vaikutuksia on tärkeää seurata tarkasti. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että oleskelu vastaanottopalvelujen varassa on mahdollisimman lyhyt, mitä varmistetaan turvapaikkamenettelyn tehostamishankkeilla.

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset

Kuten edellä on todettu esitettyjen muutosten seurauksena vastaanottopalvelujen asiakkaan käytössä olevan kuukausittaisen vastaanottorahan määrä pienenee nykyisestä, mutta säilyisi kiireellistä toimeentulotukea korkeammalla tasolla. Vastaanottokeskusten asiakkaat saattaisivat kuitenkin hakeutua entistä useammin erilaisten kirkon tai järjestöjen ylläpitämien ruokajakelujen pariin. Muutos voisi myös lisätä joidenkin asiakkaiden laitostumista ja passivoitumista, jos toimeentulo ei entisessä määrin mahdollistaisi esimerkiksi vapaa-ajan harrastustoimintaa.

Vastaanoton asiakkaalla olisi kuitenkin tukenaan ja toimeentulon heikkenemisestä johtuvia negatiivisia vaikutuksia lieventämässä vastaanottojärjestelmän muu turvaverkko palveluineen. Jos vastaanottorahan perusosa ei perustellusta, yksilöllisestä syystä riittäisi, vastaanottokeskus turvaisi asiakkaan perustarpeet joko antamalla peruselintarvikkeita tai myöntämällä täydentävää vastaanottorahaa. Lisäksi asiakkaiden toimintakykyä ja sosiaalista hyvinvointia edistetään ja tuetaan vastaanottokeskuksen sosiaalipalveluilla ja vastaanottokeskuksissa tehtävällä perhetyöllä. Asiakkaiden aktiivisuutta ylläpidetään työ- ja opintotoiminnalla, minkä lisäksi asiakkaille järjestetään erilaista toimintaa myös vapaaehtoisvoimin.

Tutkimusten mukaan taloudellinen epävarmuus vaikuttaa myös ihmisten toimintakykyyn ja terveyteen, erityisesti mielenterveyteen. Psykofyysinen oireilu ja psykososiaalisen tuen tarve voivat lisääntyä vastaanottokeskuksissa. Vanhempien kasvava kuormittuneisuus voi vastaanottokeskusten työntekijöiden arvioiden mukaan näkyä välillisesti lastensuojelutoimenpiteiden tarpeen lisääntymisenä, perheväkivallan kasvuna sekä yleisenä perheiden huonovointisuutena. Heikentynyt taloudellinen tilanne voi lisäksi näkyä esimerkiksi asiakkaiden ruokavalion yksipuolistumisena. Vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin lieventää kuitenkin se, että vastaanottopalveluina tarjottavat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vastaanottorahaa saaville asiakkaille maksuttomia, eikä asiakkaan taloudellinen tilanne muodostu siksi niiden saamisen esteeksi.

Yksityismajoituksessa asuvat ovat muita vastaanottopalveluja saavia alttiimpia hyväksikäytölle. Toimeentulon heikkeneminen voi lisätä riskiä. Yksityismajoituksessa majoittuvalla henkilöllä on kuitenkin aina oikeus hakeutua vastaanottokeskuksen järjestämään majoitukseen. Toisaalta 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 paitsi lisätä alttiutta hyväksikäytölle, myös vaikeuttaa esimerkiksi kielteisen päätöksen täytäntöönpanoa ja maasta poistamista.

Vastaanottokeskusten mukaan tilapäistä suojelua saavat ukrainalaiset vastaanottavat enemmän lahjoituksia (esimerkiksi vaatteita, kodintarvikkeita ja huonekaluja) ja erilaista tukea järjestöiltä ja vapaaehtoistoimijoilta kuin kansainvälistä suojelua hakevat. Lisäksi tilapäistä suojelua saaville aikuisille ja lapsille järjestetään eri toimijoiden taholta usein enemmän harrastustoimintaa ja erilaisia kerhoja. Tilapäistä suojelua saavilla henkilöillä on tilapäisen suojelun direktiivin perusteella oikeus liikkua vapaasti EU –alueella. Useat ukrainalaiset vierailevatkin säännöllisesti joko kotimaassaan tai muissa EU-maissa. Asiakkaiden erilainen tilanne saattaa vaikuttaa negatiivisesti sekä vastaanottokeskusten että ryhmäkotien ilmapiiriin.

Esitettyjen muutosten sosiaali- ja terveysvaikutuksia on vaikea arvioida kokonaisuudessaan. Niihin vaikuttaa merkittävästi myös turvapaikkaprosessin kesto. Lain väliaikaisuus tarjoaa mahdollisuuden vaikutusten seurantaan ja korjausten tekemiseen tarvittaessa.

Ihmiskaupan uhrit, joilla ei ole kotikuntaa

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän arvion mukaan vastaanottorahan pienentäminen saattaa vaikeuttaa ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmituloa. Mikäli ihmiskaupan vastaisen auttamisjärjestelmän tarjoama toimeentulo johtaisi taloudelliseen ahdinkoon, ei uhri välttämättä haluaisi tukeutua auttamisjärjestelmän tarjoamaan apuun. Tällöin uhrin kokemaa hyväksikäyttöä ei tulisi viranomaisten tietoon. Myös uudelleen uhriutuminen on todennäköisempää, mikäli vastaanottoraha ei tarjoaisi riittävää toimeentulon turvaa. Auttamisjärjestelmä ja vastaanottokeskukset tukevat ihmiskaupan uhrien fyysistä, psyykkistä ja

sosiaalista toipumista yksilöllisesti tarjottavilla tukitoimilla. Uhrin toimeentulon pienentymisellä ei ole vaikutusta näihin tukitoimiin.

Ihmiskaupan lapsiuhrit ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa arvioidaan, että lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa jää usein piiloon, vaikka lapsilla ja nuorilla arvioidaan olevan korostunut riski joutua ihmiskaupan uhreiksi. 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 vaikutuksia on näiltä osin seurattava erityisen tarkkaan sen varmistamiseksi, että vastaanottopalveluiden piirissä olevien lasten ja nuorten altistuminen hyväksikäytölle ei kasva.

Lapsivaikutukset

Tutkimusten mukaan köyhyydellä on pitkäaikaisia vaikutuksia esimerkiksi lasten terveyteen, kognitiiviseen ja sosio-emotionaaliseen kehitykseen, koulumenestykseen, subjektiiviseen hyvinvointiin ja itseluottamukseen. Lapsuudenaikaisen köyhyyden vaikutukset havaittiin suomalaisessa kohorttitutkimuksessa sitä vakavammiksi, mitä kauemmin köyhyysjakso oli kestänyt ja mitä nuorempana lapsi oli köyhyyden kokenut. Tästä johtuen on tärkeää huolehtia siitä, että vastaanottopalveluiden kesto erityisesti lapsilla ja perheillä on mahdollisimman lyhyt. Kuten edellä on todettu esityksellä ei ole merkittävää vaikutusta ryhmäkodeissa käyttörahaa saavien ilman huoltajaa olevien lasten toimeentuloon ja hyvinvointiin.

Esityksellä ei ole vaikutusta lasten oikeuteen osallistua perusopetukseen tai esiopetukseen tai lapsille tarjottaviin vastaanottopalveluihin. Vastaanottopalveluiden aikana lasten ja perheiden toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia ja osallisuutta tuetaan ja edistetään eri tavoilla. Lisäksi lapset ja perheet huomioidaan osana vastaanottokeskuksen arjen työrutiineja antamalla ennaltaehkäisevää ohjausta ja tukea perheiden ongelmien kasvamisen ehkäisemiseksi.

Esityksen vaikutuksia perheen kanssa majoittuvien lasten asemaan on tärkeää seurata tarkasti. Mikäli näyttää siltä, että hallitusohjelman mukaiset tavoitteet turvapaikkahakemuksen käsittelyn ja muutoksenhaun nopeuttamiseksi eivät toteudu ja vastaanottorahan pienentämisestä aiheutuu negatiivisia vaikutuksia, on vastaanottolain jatkohankkeen aikana tarpeellista harkita toimenpiteitä lasten ja perheiden toimeentulon tukemiseksi.

Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Ehdotetut säännökset ovat sukupuolineutraaleja, eikä niillä sellaisinaan ole vaikutusta eri sukupuolten asemaan tai niiden väliseen tasa-arvoon.

Vastaanottojärjestelmässä olevien asiakkaiden sukupuolijakauma on tällä hetkellä hyvin tasainen, noin puolet järjestelmässä asiakkaina olevista on naisia ja puolet miehiä. Kaikista järjestelmän piiristä olevista alle 40 -vuotiaista asiakkaista suurin osa on miehiä, kun taas yli 40 -vuotiaat asiakkaat ovat suurimmaksi osaksi naisia. Kansainvälistä suojelua hakevista asiakkaista suurin osa, 67 prosenttia, on miehiä. Sen sijaan tilapäistä suojelua saavista henkilöistä yli puolet, 57 prosenttia, on naisia. Täten ehdotettujen muutosten vaikutusten kohdentuminen riippuu siitä, mitä asiakas- ja ikäryhmää tarkastellaan.

Muut haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät

Vastaanottokeskusten asiakkaina on myös esimerkiksi iäkkäitä, vammaisia ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Esityksellä saattaa olla vaikutusta siihen, että haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät joutuvat taloudellisen tilanteen heikentyessä entistä haavoittuvampaan asemaan. Vastaanottokeskusten tehtävänä on tunnistaa asiakkaiden haavoittuvuuksia ja arvioida erilaisten tukitoimien tarvetta henkilön toimintakyvyn ja hyvinvoinnin ylläpitämiseksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi laitoshoidon järjestämistä sitä tarvitsevalle. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta näiden tukitoimien järjestämiseen tai saamiseen.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä pyritään vähentämään turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, että Suomeen ei hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua ilman todellista suojelun tarvetta. Erityisen tärkeää tämä on esimerkiksi Suomen itärajan tilannetta ja hybridivaikuttamista silmällä pitäen. Perusteettomien hakemusten vähenemisellä varmistettaisiin turvapaikkajärjestelmän palvelujen kohdentaminen nykyistä paremmin niille, jotka ovat suojelun tarpeessa. Ehdotettujen muutosten suoraa vaikutusta perusteetta hakevien määrään on hyvin vaikea arvioida, koska siihen vaikuttavat niin monet, myös Suomen omasta toiminnasta riippumattomat tekijät. Hallitusohjelmassa on kuitenkin joukko samansuuntaisia toimia, joiden yhteisvaikutus on arvioitavissa suureksi.

Vaikutukset viranomaisten ja vastaanottokeskusten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutusta vastaanottorahan hakemiseen, myöntämiseen tai takaisinperintään liittyviin käytäntöihin.

Esitetyillä muutoksilla arvioidaan olevan jonkin verran vaikutusta vastaanottokeskusten työmäärään. Vastaanottokeskusten asiakkaat saattaisivat hakea täydentävää vastaanottorahaa aiempaa useammin tilanteissa, joissa heidän toimeentulonsa ei riittäisi kattamaan arjen menoja. Täydentävää vastaanottorahaa myönnetään asiakkaan yksilöllisestä ja erityisestä tilanteesta johtuen, minkä vuoksi päätöksenteossa tarvitaan vastaanottorahan perusosaan nähden laajempaa asiakkaan kokonaistilanteen tapauskohtaista arviointia. Täydentävää vastaanottorahaa koskevien mahdollisten kielteisten päätösten lisääntyminen saattaisi kasvattaa myös vastaanottorahasta tehtävien valitusten määrää ja siten lisätä hallinto-oikeuksien työtä.

Esitetyt muutokset voivat jossain määrin lisätä sekä sosiaaliohjauksen, sosiaalityön että terveyspalveluiden tarvetta vastaanottokeskuksissa. On mahdollista, että asiakkaat hakeutuvat sosiaali- tai terveyspalveluiden vastaanotolle keskustelemaan toimeentuloon ja hyvinvointiin liittyvistä kysymyksistä, mikä voi aiheuttaa palvelujen ruuhkautumista. Palvelujen ajoittainen ruuhkautuminen voi vaikuttaa myös asiakkaiden palveluihin pääsyyn.

Vastaanottokeskuksen asiakkailta ei ole oikeutta Kansaneläkelaitoksen myöntämään perustoimeentulotukeen tai hyvinvointialueiden myöntämään täydentävään toimeentulotukeen. Vastaanottorahan pienemisen vuoksi jotkut vastaanottokeskuksen asiakkaat saattavat kuitenkin yrittää varmistaa toimeentuloaan hakemalla vastaanottorahan lisäksi tukea myös Kansaneläkelaitokselta tai hyvinvointialueelta, mikä lisäisi näiden työmäärää. Se ei luonnollisesti ole ehdotettujen muutosten tarkoitus ja sitä pyritään torjumaan vastaanottokeskusten tarjoamalla informaatiolla ja muilla vastaanottopalveluilla.

Turvallisuusvaikutukset

Vastaanottokeskusten arvioiden mukaan toimeentulon pienentyminen voi lisätä 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. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutusta sekä vastaanottokeskuksissa työskentelevien, että siellä majoittuvien asiakkaiden turvallisuuden tunteeseen.

Vastaanottorahan pienentäminen saattaa kasvattaa ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrää, mikäli henkilö arvioi, että hänellä olisi paremmat edellytykset toimeentuloon laittomasti maassa oleskelevana kuin vastaanottojärjestelmän asiakkaana.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelman säästötavoitteiden toteuttaminen

Esitystä valmisteltaessa kävi ilmi, että hallituksen vuosille 2024–2027 asettamien säästötavoitteiden toteuttaminen kokonaisuudessaan olisi edellyttänyt vastaanottorahan määrän pienentämistä 278 euroon kuukaudessa. Tämä olisi laskenut vastaanottorahan määrän kiireellisen toimeentulotuen alle. Kiireellistä toimeentulotukea myönnetään esimerkiksi ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville henkilöille. Valmistelun aikana kiireellinen toimeentulotuki arvioitiin parhaaksi kansalliseksi vertailukohdaksi vastaanottorahan tasolle.

Esityksen ratkaisuihin vaikutti indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annettu laki, jonka mukaan vastaanottorahan ja käyttörahan määrää ei tarkisteta mainittuina vuosina. Laki ei kuitenkaan koske toimeentulotukea, johon tehdään vuosittaiset indeksitarkistukset normaalisti. Näin ollen kiireellisen toimeentulotuen määrä ylittäisi vastaanottorahan määrän, mikäli hallitusohjelman säästötavoitteet toteutettaisiin kokonaisuudessaan ja esitys valmisteltaisiin toistaiseksi voimassaolevana.

Tästä johtuen päädyttiin esittämään vastaanottorahaa koskevan säännöksen muuttamista väliaikaisesti vuosiksi 2024–2025. Tänä aikana säästötavoitteet on mahdollista saavuttaa lähes tavoitellun tasoissa ja samalla pitämään vastaanottorahan määrä kiireellisen toimeentulotuen tasolla. Toimeentulotuen tasoa arvioidaan uudelleen toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee esitystä, jolla poistetaan laittomasti maassa olevilta oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sosiaaliturvaan. Nämä muutokset mahdollistaisivat vastaanottorahan tason uudelleentarkastelun keväällä 2024 käynnistytävässä vastaanottolakia koskevassa jatkohankkeessa. Jatkohankkeen yhteydessä on samalla mahdollista arvioida vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisen sekä indeksijäädätyksen yhteisvaikutuksia.

Vastaanottorahan ehdollinen porrastaminen

Valmistelun aikana arvioitiin vastaanottorahan porrastamista niin, että osa vastaanottorahasta olisi perustunut ehdolliseen korotukseen. Vastaanottorahan perusosaa olisi alennettu nykyisen vastaanottorahan määrästä. Vastaanottorahan määrää olisi kuitenkin voitu korottaa, jos henkilö esimerkiksi sitoutuisi noudattamaan vastaanottokeskuksen sääntöjä, suorittaisi suomalaisen yhteiskunnan kurssin ja osallistuisi vastaanottokeskuksen järjestämään opintotoimintaan sekä säännöllisesti järjestettävään paluuneuvontaan. Lisätuki voitaisiin poistaa joko kokonaan tai osin, mikäli henkilö ei noudattaisi hänelle osoitettuja velvollisuuksia. Malli olisi korostanut

henkilön oman toiminnan vaikutusta myönnettävän vastaanottorahan määrään ja kannustanut aktiivisuuteen.

Mallilla olisi kuitenkin ollut kustannuksia kasvattava vaikutus. Se olisi lisännyt merkittävästi vastaanottokeskusten hallinnollista työtä ja sitonut resursseja ohjaukseen, valvontaan ja seurantaan. Lisäksi vastaanottorahan määrästä ja säästötavoitteista johtuen ehdollisesti myönnettävän korotuksen määrä olisi todennäköisesti jäänyt niin pieneksi, että se ei välttämättä olisi motivoinut hakijoita osallistumaan. Erityisesti ruokapalvelukeskuksessa myönnettävään vastaanottorahaan korotuksen tekeminen niin, että samalla olisi saatu myös säästöjä, olisi ollut vaikeaa. Porrastettu malli ei olisi myöskään voinut koskea lapsia. Näillä perusteilla valmisteluissa päädyttiin siihen, ettei arvioitu vaihtoehto ollut toteuttamiskelpoinen.

Vastaanottorahan määrittely asiakasryhmittäin

Valmistelussa arvioitiin mahdollisuutta, että eri asiakasryhmille; kansainvälistä suojelua hakevat, tilapäistä suojelua saavat ja ihmiskaupanuhrit, joilla ei ole kotikuntaa myönnettäisiin eri määrä vastaanottorahaa. Vaihtoehtoon, jossa yhden ryhmän vastaanottorahan taso olisi toista korkeampi, liittyy kuitenkin haasteita. Korkeampi vastaanottorahan määrä voisi esimerkiksi houkutella kansainvälistä suojelua hakevia ja ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevia hakeutumaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, mikä voisi vaikeuttaa tosiasiallisesti apua tarvitsevien uhrien tunnistamista.

Vastaanottorahan tarkoitus on turvata perustoimeentulo kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa. Valmistelun aikana nähtiin ongelmallisena, että yhden asiakasryhmän perustarpeet ja toimeentulo olisivat vastaanottokeskuksissa erilaiset kuin muiden asiakkaiden tarpeet. Yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset nousevat esille vastaanottokeskusten arjessa jo tällä hetkellä. Tästä syystä vaihtoehtoa ei nähty tarkoituksenmukaisena.

Lasten ja yksinhuoltajaperheiden huomioiminen

Valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jolla olisi tuettu erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja yksinhuoltajaperheiden toimeentuloa vastaanotto-prosessin aikana. Vastaanottorahan perusosan määräytymistä eri asiakasryhmille olisi ollut mahdollista muuttaa vastaamaan toimeentulotukilain 9 §:n mukaisia asiakasryhmäkohtaisia prosenttiosuuksia toimeentulotuen yksinasuvan perusosasta. Tämä olisi sitonut vastaanottorahan tiiviimmin kansallisen sosiaaliturvan käytäntöihin. Toimeentulotukilain tapaan perheeseen kuuluvien muiden yli 18 -vuotiaiden henkilöiden ja perheen kanssa asuvan lapsen vastaanottorahan perusosan suuruus olisi määräytynyt prosenttiosuuksina yksin asuvan perusosasta. Tässä vaihtoehdossa perheen kanssa asuvan lapsen perusosan määrä olisi pienentynyt suhteessa vähemmän kuin yksin asuvan tai muiden yli 18-vuotiaiden perusosien määrät.

Samassa yhteydessä pohdittiin myös mahdollisuutta parantaa yksinhuoltajaperheen toimeentuloa maksamalla yksinhuoltajalle 5 prosenttia korkeampaa perusosaa kuin yksin asuvalle aikuiselle henkilölle.

Valmistelun aikana kuitenkin todettiin, ettei ehdotuksella olisi ollut merkittävää vaikutusta lapsiperheiden toimeentuloon. Ratkaisua lapsiperheiden tilanteeseen tulisi hakea ensi sijassa heidän turvapaikkaprosessinsa kestoa lyhentämällä. Ehdotuksella ei myöskään olisi saavutettu esityksen säästötavoitteita, eikä sitä näistä syistä pidetty tarkoituksenmukaisena.

Opintotukeen perustuva malli

Valmistelussa arvioitiin opintotukijärjestelmän kaltaista vaihtoehtoa, jossa hakijan toimeentulo rakentuisi vastaanottorahasta ja mahdollisesti sen päälle haettavasta lainasta. Opintotuki koostuu pääasiallisesti opintorahasta ja opintoja varten myönnettävästä valtion takauksesta lainalle. Opintorahan määrä itsenäisesti asuvalle 18 vuotta täyttäneelle on 279,38 euroa, joka on noin 80 prosenttia yksin asuvalle aikuiselle myönnettävän vastaanottorahan määrästä. Tasollisesti se on lähellä edellä esiteltyä kiireellisen toimeentulotuen määrää. Vastaanottorahan sitominen ainoastaan opintorahaan ei kuitenkaan ole mahdollista, koska pelkkä opintorahan määrä ei kata välttämätöntä toimeentuloa. Toimeentulon kattamiseksi tulisi opintorahaa vastaavan euromäärän päälle lisätä muita menoja koskeva osuus, joka opiskelijoiden kohdalla hoituu valtion takaamalla lainalla. Opintotukeen kuuluvat myös ateriatuki, opintolainahyvitys ja opintolainavähennys, sekä erityisryhmille myönnettävät korkoavustus, koulumatkatuki, huoltajakorotus, asumislisä ja oppimateriaalilisä. Mikäli opintotuki ja opiskelijalle myönnetty muut asumisperusteiset sosiaalityöt (esimerkiksi asumistuki) sekä opiskelijan omat varat ja tulot eivät riitä välttämättömiin menoihin, hän voi lisäksi saada tarvittaessa toimeentulotukea toimeentulonsa turvaamiseksi.

Lainamahdollisuuden käyttämiseen vastaanottorahan lisänä sisältyy ongelmia, eikä mallin toimivuuden selvittäminen hankkeen aikataulussa ollut mahdollista. Epäselvää on muun muassa se, mikä taho takaisi lainan, myöntäisikö jokin pankki lainaa tilanteessa, jossa suuri osa hakijoista ei pysty avaamaan pankkitiliä ja miten varmistettaisiin lainan periminen takaisin kielteisen päätöksen saaneilta, jotka poistuvat tai poistetaan maasta. Mallilla olisi todennäköisesti kustannuksia lisäävä vaikutus ottaen huomioon, että yli puolet (Eurostat 2022) kansainvälisen suojelun hakijoista saa kielteisen päätöksen.

Edellä mainituilla perusteilla katsottiin, että opintorahaa voitaisiin käyttää ravintomenoihin myönnettävän kiireellisen toimeentulotuen tavoin vastaanottorahan minimitasoin yhtenä vertailuarvona. Muilta osin nähtiin, että opintotukijärjestelmää ei ainakaan näin lyhyen valmisteluajan puitteissa olisi mahdollista käyttää mallina vastaanottorahalle.

Täydentävän vastaanottorahan myöntämisedellytysten lieventäminen

Valmistelussa yhteydessä arvioitiin lisäksi täydentävän vastaanottorahan myöntämisedellytysten lieventämistä hakijan toimeentulon varmistamiseksi. Tämä olisi antanut mahdollisuuden pienentää vastaanottorahaa nyt ehdotettua enemmän, koska täydentävällä vastaanottorahalla olisi voitu tukea niitä hakijoita, joiden toimeentuloa aiempaa pienempi vastaanottoraha ei olisi riittänyt takaamaan.

Täydentävä vastaanottoraha on harkinnanvarainen etuus, jonka myöntämisestä vastaanottokeskuksessa vastaa sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja. Täydentävää vastaanottorahaa on haettava erikseen, mikä edellyttäisi hakijan aktiivisuutta ja vaikeuttaisi siksi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien mahdollisuuksia saada tukea. Lisäksi täydentävän vastaanottorahan käytön lisääminen kasvattaisi merkittävästi vastaanottokeskusten hallinnollista työtä ja sitoisivat sosiaalipalveluiden resursseja hakemusten käsittelyyn. Todennäköistä on, että ratkaisu myös siirtäisi kustannuksia perusvastaanottorahan puolelta täydentävälle vastaanottorahalle ja tavoitellut säästöt jäisivät saavuttamatta. Näillä perusteilla päädyttiin pitämään vaihtoehtoa epätarkoituksenmukaisena.

Maksusitoumusten antaminen

Valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta antaa taloudellista tukea maksusitoumuksilla tavanomaisen vastaanottorahan lisäksi tai sijasta. Etenkin laajamittaisen maahantulon aikana vastaanottorahan myöntäminen saattaa vaikeutua tai hidastua merkittävästi johtuen asiakasmäärien nopeasta kasvusta ja uusien keskusten toiminnan käynnistämiseen sekä tietojärjestelmien käyttöönottoon liittyvistä viiveistä. Tällaisessa tilanteissa olisi tärkeää, että hakijoiden toimeentulo saataisiin varmistettua siitäkin huolimatta, että varsinaisen vastaanottorahan myöntämisessä olisi viiveitä. Normaalitylanteessa maksusitoumuksilla voitaisiin tukea kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia hakijoita, jos tuen saajan taloudellinen tilanne on heikentynyt sekä ehkäistä vastaanottojärjestelmän asiakkaiden hakeutumista ruokajonoihin ja hyvinvointialueen myöntämän ehkäisevän toimeentulotuen piiriin.

Maksusitoumusten antamiseen liittyy hallinnollisia ja kilpailutukseen liittyviä kysymyksiä, joiden selvittäminen on vielä kesken. Vastaanottokeskukset ovat lisäksi tuoneet esille, että kaikki kaupat eivät hyväksy maksusitoumuksia johtuen vastaanottokeskusten asiakkaiden puutteellisista henkilöllisyystodistuksista sekä maksusitoumuksiin liittyvistä yleisistä väärinkäytöksistä. Täten maksusitoumusten laajempi käyttöönotto voi osoittautua haasteelliseksi. Mallia on mahdollista arvioida keväällä 2024 käynnistyvässä vastaanottolain jatkohankkeessa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

EU:n jäsenmaat ovat järjestäneet kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton omien historiallisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten lähtökohtiensa ja tavoitteidensa mukaisesti. Toimeentulon myöntäminen vastaanottopalveluiden piirissä olevalle henkilölle heijastaa pitkälti maiden omaa hallintokäytäntöä. Vertailussa käytettyjen kymmenen maan, Ruotsin, Tanskan, Norjan, Saksan, Belgian, Alankomaiden, Puolan, Itävallan, Unkarin ja Viron, vastaanottopalveluiden järjestämisessä ja vastaanottorahan määrissä on huomattavia eroja. Myös maiden elinkustannuksissa on merkittäviä eroja: Pohjoismaissa hintataso on EU-maiden korkein, kun taas Unkarissa ja Puolassa hintataso on keskimääräistä matalampi.³

Edellä mainituista syistä johtuen eri EU-maiden vastaanottorahan myöntämisen käytännöt eivät ole suoraan vertailukelpoisia keskenään tai käytännössä suoraan sovellettavissa toisessa jäsenvaltiossa. On kuitenkin tärkeää tuntee eri jäsenvaltioiden vastaanottopalvelujen taso, jotta voidaan pyrkiä vähentämään oman järjestelmän houkuttelevuutta ja kansainvälistä suojelua hakevien epätoivottavaa liikkumista jäsenmaiden välillä.

Muiden jäsenvaltioiden käytössä olevien mallien kovin tarkkaa kopiointia vaikeuttaa lisäksi luonnollisesti se, että vastaanottodirektiivi sitoo vastaanottorahan määrän nimenomaisesti kunkin jäsenvaltion omaan kansallisen sosiaaliturvan tasoon. Komissio on huomauttanut Puolaa ja Ruotsia direktiivin nojalla kansainvälistä suojelua hakeville maksettavien rahallisten tukien riittämättömyydestä suhteessa maan elintasoon.

Ruotsi

Ruotsin vastaanottojärjestelmässä kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saavalle myönnettävät etuudet koostuvat majoituksesta, päivärahaa, erityiskorvauksesta sekä asumislisästä.

³ [Kansainvälinen hintavertailu - Tilastokeskus \(stat.fi\)](#).

Päiväraha vastaa Suomen vastaanottorahaa, joka maksetaan päivittäisten kulujen kattamiseksi, mikäli henkilöllä ei ole omia varoja tai tuloja. Päivärahan määrä on yksin asuvalle aikuiselle, joka majoittuu vastaanottokeskuksessa, jossa tarjotaan ateriat noin 64 euroa kuukaudessa, pariskunnalle noin 51 euroa kuukaudessa aikuista kohden ja alaikäiselle noin 32 euroa kuukaudessa Vastaanottokeskuksessa, jossa ei tarjota aterioita yksin asuvan aikuisen vastaanottoraha on noin 189 euroa kuukaudessa, pariskunnalle noin 164 euroa kuukaudessa aikuista kohden. Alaikäisen päiväraha on jaettu ikäryhmittäin siten, että pienin päiväraha on 0–3 vuotiaille noin 100 euroa kuukaudessa ja suurin on 11–17 vuotiaille myönnettävä noin 134 euroa kuukaudessa. Yksityismajoituksessa majoittuvalle henkilölle myönnetään vastaava päiväraha kuin henkilölle, joka majoittuu vastaanottokeskuksessa, jossa ei tarjota aterioita. Päivärahalla henkilön tulee kattaa ruoan lisäksi vaatteet ja kengät, sairaanhoito ja lääkkeet, hammashoito, hygieniatuotteet, muut kulutustavarat ja vapaa-ajan toiminta.

Erityiskorvaus vastaa Suomessa maksettavaa harkinnanvaraista täydentävää vastaanottorahaa. Erityisavustusta voi hakea, mikäli henkilöllä on erityinen tarve kyseiselle tavaralle tai palvelulle, eikä hän itse pysty maksamaan sitä. Tällaisia ovat esimerkiksi silmälasit, lastenvaunut tai lämpimät talvikengät, tai tietyt matkakulut. Vastaanottorahan pienuudesta johtuen täydentävän vastaanottorahan myöntöperusteet ovat Migrationsverketin arvion mukaan vuosien kuluessa lieventyneet. Erityiskorvausta haetaan paljon erityisesti odotusajan keskuksissa ja sitä käytetään korvaamaan myös arjen toimeentulossa olevaa vajetta.

Turvapaikan hakijan tulee maksaa terveydenhuollosta, mutta maksun määrä on noin 2,20–4,40 euroa käyntikertaa kohden. Esimerkiksi lääkärin vastaanotto terveyskeskuksessa maksaa henkilölle 4,40 euroa. Lasten terveydenhuolto, äitiyshuolto, synnytykset sekä tartuntatauteihin liittyvä terveydenhuolto on maksutonta. Terveydenhuollon menoissa on noin 35 euron katto kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden. Määrän ylityttyä voi hakea erityiskorvausta ylimenevältä osalta.

Asumislisää voi hakea, jos hakija on saanut työpaikan tai työtarjouksen, jossa työsuhde kestää yli kolme kuukautta ja hakijan on muutettava paikkaan, jossa Migrationsverketillä ei ole tarjota asuntoa. Asumislisän suuruus on noin 74 euroa kuukaudessa perheille ja 30 euroa kuukaudessa yksinasuville.

Ruotsi on saanut komissiolta moitteita vastaanottorahan riittämättömyydestä ja siitä, että määrä ei ole suhteessa ruotsalaiseen sosiaaliturvaan. Ruotsi on perustellut vastaanottorahan määrää sillä, että se on sidottu vuoden 1994 sosiaaliturvaan. Lisäksi perusteena on käytetty sitä, että turvapaikanhakijoilla ei ole niin paljon taloudellisia velvoitteita kuin vakinaisella väestöllä ja että vastaanottojärjestelmässä oleskellaan vain lyhyt aika, jolloin vastaanottorahan määrä voi olla pienempi kuin sosiaaliturvan määrä. Keskimääräinen vastaanottojärjestelmän piirissä vietetty aika oli 840 päivää (myönteinen päätös keskimäärin 335 päivää, kielteinen päätös 875 päivää, valitusprosessin kautta myönteinen päätös 1 455 päivää) vuonna 2023. Ruotsi on perustellut vastaanottorahan määrän pienuutta myös sillä, että yksityismajoituksessa majoittuvat voivat aina hakeutua vastaanottokeskukseen, jossa heille tarjotaan ateriat. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole aina mahdollista. Komissio ei ole tyytynyt Ruotsin antamiin selvityksiin vaan odottaa, että Ruotsi ryhtyy toimenpiteisiin asian osalta.

Vastaanottorahan pienuus on noussut Ruotsissa yleiseen keskusteluun tilapäisen suojelun direktiivin toimeenpanon yhteydessä. Tilapäistä suojelua saaviin henkilöihin sovelletaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevaa lakia, joten päivärahan suuruus on heillä sama. Tilapäistä suojelua saavilla ei ole kuitenkaan oikeutta siirtyä kuntiin ja päästä asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuin vasta kolmen vuoden maassa oleskelun jälkeen.

Ruotsin vastaanottojärjestelmän asiakkaista noin 60 prosenttia asuu yksityismajoituksessa. Majoittua voi missä haluaa, mutta jos turvapaikanhakija tai tilapäisen suojelun saaja asettuu asumaan alueelle, jolla katsotaan olevan sosioekonomisia haasteita, hänelle ei myönnetä päivärahaa. Tällä rajoituksella on pyritty ehkäisemään turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien kasaantumista niin kutsuttuihin ongelmalähiöihin. Koska päivärahan tason määrä on niin matala, ei rajoituksella ole ollut erityisesti vaikutusta. 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. Sekä turvapaikanhakijoilla että tilapäistä suojelua saavilla on oikeus tehdä työtä heti ensimmäisestä päivästä lähtien. Migrationsverketin mukaan osa hakijoista työskentelee epämääräisissä työsuhteissa alttiina hyväksikäytölle.

Ruotsissa täydentävän vastaanottorahan myöntöperusteet ovat lieventyneet vuosien aikana edellä kuvatun mukaisesti. Valmistelun aikana arvioitiin vastaavaa toteutusvaihtoehtoa. Sen todettiin kuitenkin olevan epätarkoituksenmukainen.

Tanska

Turvapaikanhakija voi saada Tanskassa vastaanottorahaa sekä hoitorahaa lapsista. Vastaanottorahan perusosa on noin 225 euroa kuukaudessa yksin asuvalle aikuiselle. Pariskunnalle vastaanottorahan perusosa on noin 180 euroa kuukaudessa aikuista kohden. Vastaanottorahan määrää korotetaan lisätuella noin 38 eurolla kuukaudessa sen jälkeen, kun hakija on sitoutunut vastaanottokeskuksen sääntöihin, osallistumaan tarjottavaan opetukseen ja edesauttamaan oman turvapaikka-asiansa käsittelyä. Mikäli henkilö ei noudata sitoumustaan, tämä lisätuki voidaan perua kokonaan tai sitä voidaan pienentää. Lisätuen määrä nousee noin 133 euroon, jos hakijan turvapaikkahakemus päätetään käsitellä Tanskassa, eikä jossakin muussa Dublin-asetusta soveltavassa maassa. Täysimääräinen vastaanottoraha voi siis olla yksin asuvalle yhteensä noin 358 euroa kuukaudessa. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakeva voi saada hoitorahaa alaikäisen lapsen huoltajana. Hoitoraha on kahdesta ensimmäisestä lapsesta noin 266 euroa kuukaudessa lasta kohden. Jos hakijan hakemus päätetään käsitellä Tanskassa, korotetaan hoitoraha 361 euroon kuukaudessa. Alennettu hoitoraha, joka maksetaan kolmannelta ja sitä seuraavista lapsista, on noin 190 euroa kuukaudessa lasta kohden.

Jos turvapaikanhakija asuu vastaanottokeskuksessa, joka tarjoaa ateriat, hänelle maksettavan vastaanottorahan määrä vastaa lisätuen määrää.

Rahana maksettavan vastaanottorahan lisäksi hakijat saavat erilaisia hyödykkeitä, esimerkiksi kahdesti kuukaudessa jaettavan hygieniapaketin (arvo noin 17 euroa) ja lasten paketin (arvo noin 23 euroa). Lasten paketti sisältää muun muassa hedelmiä, juomia ja makeisia. Aikuinen saa kertaluonteisen vaatepaketin, jonka arvo on noin 216 euroa. Lapset saavat kuuden kuukauden välein noin 102 euron arvoisen vaatepaketin. Vauvoille annettavan paketin arvo on noin 432 euroa.

Turvapaikanhakijat, jotka saapuvat turvallisiksi katsotuista maista, eivät saa lainkaan rahallista tukea, vaan pelkästään aineellista tukea.

Tilapäistä suojelua saavat henkilöt voivat saada sosiaalitukia kunnasta. He voivat kuitenkin halutessaan majoittua vastaanottokeskuksessa.

Tanskan mallin mukaista ehdollista vastaanottorahan määrän korottamista arvioitiin edellä kappaleessa 6.1. Se todettiin kuitenkin vaikeaksi toteuttaa Suomen olosuhteissa.

Norja

Norjassa vastaanottorahan määrään vaikuttavat esimerkiksi hakemusprosessin tila sekä vastaanottokeskuksen toimintamalli.

Kansainvälisen suojelun hakijat majoitetaan alkuvaiheessa transit-keskukseen. Transit-vaiheen aikana vastaanottorahan määrä on matalampi. Jos keskuksessa tarjotaan ateriat, on aikuisen yksin asuvan vastaanottorahan määrän enintään noin 60 euroa, jonka lisäksi yksinhuoltajalle voidaan myöntää noin 36 euron yksinhuoltajalisä. Mikäli aikuinen hakija ei osallistu henkilöllisyytensä selvittämiseen, on vastaanottorahan määrä transit-vaiheessa noin 31 euroa. Perheen mukana olevan alaikäisen vastaanottoraha on noin 54 euroa.

Jos hakija majoittuu transit-keskuksessa, jossa ei tarjota aterioita, on vastaanottorahan määrä aikuiselle yksin hakevalle noin 275 euroa, jonka lisäksi yksinhuoltajalle voidaan myöntää noin 119 euron yksinhuoltajalisä. Pariskunnan vastaanottoraha on noin 443 euroa. Perheen mukana olevan alaikäisen vastaanottoraha on noin 238 euroa.

Hakijan siirtyessä odotusajan keskukseseen vastaanottorahan määrä nousee. Aikuisen vastaanottoraha on ateriat tarjoavassa odotusajan keskuksessa noin 115 euroa, johon voi saada yksinhuoltajalisää noin 61 euroa kuukaudessa. Mikäli aikuinen ei osallistu henkilöllisyytensä selvittämiseen, alennetaan vastaanottorahaa siten että se on noin 63 euroa. Perheen mukana olevan alaikäisen vastaanottoraha on noin 126 euroa kuukaudessa.

Odotusajan vastaanottokeskuksessa, joka ei tarjoa aterioita, on vastaanottorahan määrä yksin asuvalle aikuiselle noin 362 euroa kuukaudessa, johon voi saada yksinhuoltajalisän noin 119 euroa kuukaudessa. Pariskunnille vastaanottorahan määrä on noin 687 euroa kuukaudessa. Perheen mukana olevan alaikäisen vastaanottorahan määrä riippuu lapsen iästä ja vaihtelee noin 201 euron ja 342 euron välillä. Mikäli aikuinen ei osallistu henkilöllisyytensä selvittämiseen, alennetaan vastaanottorahaa siten että se on noin 275 euroa kuukaudessa. Vastaanottorahan määrä on pienempi hakijoilla, jotka ovat ylittäneet maastapoistumisajan tai ovat Dublin-prosessissa.

Hakijalla on mahdollisuus saada tarveharkintaisia lisäetuksia muun muassa vaatteiden hankintaan tai lapsen syntymän johdosta. Turvapaikanhakijat voivat asua yksityismajoituksessa turvapaikkahakemuksensa käsittelyn ajan, mutta he menettävät silloin oikeuden taloudelliseen tukeen.

Norja myöntää EU:n käytäntöä vastaavaa tilapäistä suojelua Venäjän hyökkäyssotaa paenneille ukrainalaisille vuodeksi kerrallaan. Tilapäistä suojelua saavilla on Norjassa pitkälti samat oikeudet kuin pakolaisilla, kuten oikeus majoitukseen, pääsy työmarkkinoille ja sosiaalietuudet. Norjaan saavuttuaan he majoittuvat ensin saapumiskeskuksiin, joista heidät ohjataan hakemuksen jättämisen jälkeen majoittumaan joko vastaanottokeskukseen tai kuntaan. Tilapäistä suojelua saavilla on myös oikeus osallistua Norjan pakolaisten perehdytysohjelmaan. Ohjelma sisältää norjan ja/tai englannin kielen opetusta sekä työhön liittyvää koulutusta, jota suorittamalla he voivat saada samalla taloudellista tukea. Perehdytysohjelman aloittamisen jälkeen tilapäistä suojelua saava henkilö voi saada noin 1 500 euroa kuukaudessa (alle 25-vuotiaat saavat 75 prosenttia tästä summasta). Tuki on veronalaista tuloa, jonka on tarkoitus kattaa kaikki kulut, myös asumiskustannukset. Lisäksi tilapäisen suojelun saajilla on

mahdollisuus saada samoja tarveharkintaisia sosiaalietuuksia, kuin muillakin vakinaisesti maassa asuvilla. Norjan viranomaisten mukaan perehtymisohjelmaan osallistumisesta maksettava korvaus motivoi osallistumaan, mikä tukee tilapäistä suojelua saavien työllisyys-, opiskelu- ja kotoutumismahdollisuuksia Norjassa huomattavasti.

Belgia

Belgiassa vastaanottojärjestelmä jakautuu kahteen erilliseen järjestelmään, jossa myönnettävät palvelut ja aineellinen tuki eroavat oleellisesti toisistaan. Valtion ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa etuudet myönnetään pääasiassa hyödykkeinä. Tähän aineelliseen apuun kuuluvat mm. majoitus, ateriat ja vaatteet. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakevat saavat vastaanottorahan, jonka määrä on aikuisilla ja yli 12-vuotiailla lapsilla 38 euroa kuukaudessa. Alle 12-vuotiailla, tai sitä vanhemmilla lapsilla, jotka eivät käy koulua Belgiassa, vastaanottoraha on 22 euroa kuukaudessa. Aineellinen tuki voidaan kuitenkin tarvittaessa tarjota myös kokonaan rahana, vaikkakin se on harvinaista.

Mikäli turvapaikanhakijalla on erityisiä haavoittuvuutta lisääviä tekijöitä tai vastaanottoon liittyviä erityisiä tarpeita, hänet osoitetaan kansalaisjärjestöjen ylläpitämään vastaanottokeskukseen tai paikallisiin vastaanotto-ohjelmiin (LRI). Kansalaisjärjestöjen tai LRI:n vastaanottopalveluissa olevat kansainvälisen suojelun hakijat saavat vastaanottorahaa käteisenä tai ateriakuponkeina, jotta he voivat huolehtia tarpeistaan itsenäisesti. Vastaanottorahan määrä vaihtelee perheen kokoonpanon, lasten iän ja vastaanottokeskuksen tarjoamien ateriapalveluiden mukaan. Yksin asuvan aikuisen tuki ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa on 180–212 euroa kuukaudessa, mutta jos keskus ei tarjoa aterioita, on tuki 244–280 euroa kuukaudessa. Kotitalouden toinen aikuinen saa matalampaa tukea (136–200 euroa kuukaudessa). Yksinhuoltajille maksetaan lisätukea 24–40 euroa kuukaudessa. Perheen mukana olevien lasten tuen määrä riippuu lasten iästä ja siitä, tarjoaako vastaanottokeskus ateriat vai ei, ja vaihtelee 48 euron ja 136 euron välillä kuukautta kohden. Vastaanottokeskuksesta riippuen henkilön voi olla mahdollista hakea täydentävää tarveharkintaista tukea.

Tilapäistä suojelua saavat ovat lähes samassa asemassa sosiaaliturvan suhteen kuin muut Belgiassa vakinaisesti asuvat. Tilapäistä suojelua saavat ovat oikeutettuja muun muassa sosiaaliturvakeskuksen (PCSW) maksamaan tukeen, joka määrältään vastaa Belgian toimeentulotukea, mutta johon on laadittu eri myöntämisperusteet tilapäistä suojelua saavia varten. Oikeus etuuksiin alkaa hakemuksen jättämispäivästä. Tilapäistä suojelua saavat lapset ovat oikeutettuja lapsilisään.

Alankomaat

Alankomaissa kansainvälistä suojelua hakevat ja tilapäistä suojelua saavat ovat oikeutettuja samoihin tukiin lukuun ottamatta yksityismajoitustukea, jota vain tilapäistä suojelua saavat voivat hakea.

Mikäli henkilö majoittuu vastaanottokeskuksessa, joka tarjoaa ateriat, on vastaanottorahan määrä kaikille 52 euroa kuukaudessa. Vastaanottorahan on tarkoitus kattaa vaatteet, hygieniatuotteet ja henkilökohtaiset menot. Jos vastaanottokeskus ei tarjoa aterioita, määrittyy vastaanottorahan suuruus perheeseen mukaan. Aikuiselle tai yksinhuoltajalle vastaanottorahan määrä on 215 euroa ja mukana hakevalle alaikäiselle 178 euroa. Kolmehenkiselle perheelle vastaanottorahan määrä on 172 euroa aikuista ja 143 euroa lasta kohden, ja neljähenkiselle tai suuremmalle perheelle 150 euroa aikuista ja 125 euroa lasta kohden. Mikäli hakija majoittuu

vastaanottokeskuksessa, jossa tarjotaan yksi lämmin ateria, on vastaanottorahan määrä aikuiselle tai yksinhuoltajalle 145 euroa ja mukana hakevalle lapselle 123 euroa, ja perheeseen kasvaessa tuen määrä pienenee samaan tapaan kuin keskuksessa, joka ei tarjoa aterioita.

Tämän lisäksi turvapaikanhakijat voivat hakea korvausta yksittäisiin menoihin, kuten ruuanlaittovälineisiin, työssäkäyntiin, lasten koulukustannuksiin, turvapaikkakäsittelyyn liittyviin matkakuluihin, terveydenhoitoon ja koulutukseen osallistumiseen.

Tilapäistä suojelua saavat ovat oikeutettuja kuntien järjestämiin vastaanotto- ja majoitusolosuhteisiin. Aikuiselle, yksinhuoltajalle tai ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle tilapäistä suojelua saavalle vastaanottorahan määrä on 271 euroa ja mukana hakevalle alaikäiselle 234 euroa kuukaudessa. Kolmehenkiselle perheelle vastaanottorahan määrä on 172 euroa aikuista ja 199 euroa lasta kohden. Nelihenkiselle tai suuremmalle perheelle summat ovat pienempiä.

Saksa

Saksassa hakija on vastaanoton alkuvaiheessa velvoitettu majoittumaan vastaanottokeskuksessa, joka tarjoaa ateriat. Vastaanottokeskus voi myöntää alkuvaiheen vastaanottopalveluihin liittyvän toimeentulon kokonaan hyödykkeinä, hyödykkeiden ja rahan yhdistelmänä tai pelkkänä rahana. Mahdollisuutta tarjota etuus kokonaan hyödykkeinä ei juurikaan käytetä, koska niiden jakaminen vaatii enemmän resursseja ja tulee lopulta kalliimmaksi kuin käteisen vastaanottorahan myöntäminen. Jos etuudet annetaan pelkkänä rahana, on tuki ensimmäisen 18 kuukauden maassa oleskelun ajan vastaanottokeskuksessa yksin asuvalle aikuiselle 182 euroa kuukaudessa. Nuorten ja lasten tukien määrä on tätä matalampi. Vastaanottokeskus järjestää majoituksen ja ateriat. Rahallinen tuki on tarkoitettu henkilökohtaisiin menoihin, kuten hygieniatarvikkeisiin, puhelinkuluihin ja matkalippuihin. Vastaanottorahan lisäksi turvapaikanhakijat saavat kahdesti vuodessa rahaa vaatteisiin. Lisäksi raskaana olevat voivat hakea tukea esim. odotusajan vaatteisiin ja vauvanvaatteisiin. Mikäli turvapaikanhakija asuu vastaanottokeskuksen ulkopuolella saavat he erikseen tukea vuokraan.

Hakija voi muuttaa pois alkuvaiheen keskukselta oleskeltuaan maassa 18 kuukautta. Tämän jälkeen yksin asuvan aikuisen tuki on 410 euroa kuukaudessa, joka on noin 82 prosenttia Saksan toimeentulotukea vastaavasta sosiaalietuudesta (510 euroa kuukaudessa). Mikäli hakijalle annetaan etuuksia hyödykkeinä, vähennetään niiden määrä myönnettävästä etuudesta. Kansallista toimeentulotukea pienemmän tuen määrää on perusteltu sillä, että vastaanottokeskuksessa asuvien turvapaikanhakijoiden voidaan olettaa jakavan yhteisen talouden samalla tavalla kuin samaan kotitalouteen kuuluvat kumppanit. Vastaanottokeskusmajoituksen vertaamista yhteistalouteen on kritisoitu paljon ja useat sosiaalituomioistuimet ovat todenneet sen todennäköisesti perustuslain vastaiseksi. Marraskuun 2023 alussa Saksassa uutisoitiin, että turvapaikanhakijoiden tukia tullaan leikkaamaan. Jatkossa vastaanottoraha nousisi vasta 36 kuukauden oleskelun kuluttua aiemman 18 kuukauden sijaan. Lisäksi vastaanottorahan maksamisessa siirrytään käteisen sijasta maksukortteihin.

Tilapäistä suojelua saavilla on oikeus samoihin sosiaalietuuksiin kuin Saksassa pysyvästi asuvilla. He vastaavat itse oman asunnon löytämisestä ja saavat siirtyä omaan asuntoon heti oleskeluluvan saatuaan. Tilapäistä suojelua saavat voivat kuitenkin tarvittaessa asua ensin valtion tarjoamassa hätämajoituksessa tai vastaanottokeskuksessa tai heille voidaan osoittaa asunto. Valtio tukee ukrainalaisten vuokratuloja. Vuokra-avustuksen määrä muodostuu tapauskohtaisesti hakijan tulojen, vuokran ja samassa kotitaloudessa asuvien henkilöiden ja näiden tulojen perusteella.

Itävalta

Itävallassa turvapaikanhakijoilla ja tilapäistä suojelua saavilla on oikeus samoihin vastaanottopalveluihin. Järjestely on saanut kritiikkiä kansalaisjärjestöiltä, sillä se on kuormittanut valmiiksi ääri rajoillaan olevaa vastaanottojärjestelmää entisestään.

Liittovaltion vastaanottokeskuksissa asuvat pakolaiset saavat keskuksessa ateriat, vaatteet, kouluvälineet, harrastusvälineet sekä terveydenhuollon maksutta. Ateriovastaanottokeskuksessa asuville maksetaan vastaanottorahaa 40 euroa kuukaudessa. Osa vastaanottokeskuksista ei tarjoa aterioita, jolloin vastaanottoraha on noin 165–186 euroa kuukaudessa. Tilapäistä suojelua saavat majoittuvat pääasiallisesti yksityismajoitukseen, mutta vastaanottokeskusmajoituksessa heille maksetut etuudet ovat samat, kuin turvapaikanhakijoilla.

Sekä tilapäistä suojelua saavat, että turvapaikanhakijat voivat hakea taloudellista tukea yksityismajoituksessa asumista varten. Tuen suuruus vaihtelee osavaltioittain. Yksityismajoituksessa yksin asuva aikuinen voi saada vastaanottorahaa 260 euroa ja lisäksi 165 euroa kuukaudessa vuokratuluihin. Perheessä asuva aikuinen voi saada vastaanottorahaa 260 euroa ja lapsi 145 euroa kuukaudessa. Lisäksi kotitaloudelle voidaan maksaa yhteinen raha vuokratuluihin, joka on 330 euroa kuukaudessa. Yksityismajoituksessa majoittuva ilman huoltajaa oleva alaikäinen voi saada vastaanottorahaa 260 euroa kuukaudessa.

Sekä turvapaikanhakijoille, että tilapäisen suojelun saajille annetaan vaatetukea 150 euroa vuodessa ja tukea koulutuskustannuksiin 200 euroa vuodessa. Vaatteita ja koulutarvikkeita varten on mahdollista saada myös maksusitoumuksia.

Puola

Puolassa kansainvälistä suojelua hakevat voivat asua vastaanottokeskuksessa tai järjestää majoituksensa itsenäisesti ja saada siihen rahallista tukea. Kaikki hakijat voivat osallistua kielikursseille, saada tukea lasten koulutarvikkeisiin, mahdolliseen vapaa-ajantoimintaan ja harrastamiseen, julkisen liikenteen kuluihin, lääkärintarkastuksiin ja rokotuksiin sekä perustelluissa tapauksissa saada sairaalahoitoa.

Ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa vastaanottorahan määrä on noin 15 euroa kuukaudessa. Jos keskus ei tarjoa aterioita, on vastaanottoraha 85 euroa kuukaudessa. Lisäksi hakijat voivat saada noin 30 euron suuruisen kertaluonteisen taloudellisen tuen tai kupongin vaatteiden ja kenkien hankintaan.

Yksityismajoituksessa asuvat turvapaikanhakijat saavat vain yhtä taloudellista avustusta, joka riippuu hakijan perheen koosta. Kuukausittainen tukisumma yksinasuvalle aikuiselle on noin 159 euroa, kaksihenkiselle perheelle noin 127 euroa henkilöä kohden, kolmihenkiselle perheelle noin 95 euroa ja vastaavasti nelihenkiselle perheelle noin 80 euroa henkilöä kohden.

Turvapaikanhakijoille myönnettävän vastaanottorahan määrää ei ole nostettu vuoden 2003 jälkeen, vaikka elinkustannukset Puolassa ovat nousseet merkittävästi. Euroopan pakolaisten kattojärjestön ECRE:n vuoden 2022 maaraportissa on todettu, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet eivät riitä kattamaan perustarpeita tai asumisen kuluja Puolassa. Turvapaikanhakijat turvautuvat usein epävirallisiin töihin toimeentulonsa turvaamiseksi ja vuokratulujen kattamiseksi. Mikäli turvapaikanhakijat eivät onnistu löytämään itselleen asuntoa tai huonetta, he joutuvat usein majoittumaan jopa kadulla. Vuonna 2020 SIP teki Euroopan komissiolle kantelun siitä, että Puola ei noudata vastaanottodirektiivin 17 artiklan 2 kohdasta johtuvia

velvoitteitaan. EU:n Ihmisoikeusvaltuutettu vetosi tuloksetta myös Puolan sisä- ja hallintoministeriöön, jotta yksityismajoituksessa asuvien turvapaikanhakijoiden taloudellisen tuen määrää nostettaisiin.

Puolan hallitus hyväksyi vuonna 2022 erityislain Ukrainan kansalaisille annettavasta avusta alueella käytävän aseellisen konfliktin vuoksi. Lain mukaan tilapäisen suojelun saajat ovat oikeutettuja kertaluontoiseen rahalliseen tukeen, joka on noin 70 euroa. Tilapäisen suojelun saajat ovat lisäksi oikeutettuja samaan sosiaaliturvaan kuin Puolassa vakinaisesti asuvat. Käytännössä sosiaalietuuksien hakuajat voivat olla kuitenkin olla hyvin pitkiä. Ukrainalaisilla on ollut merkittäviä ongelmia majoituksen järjestämisessä, kuten taloudellisen tuen riittämättömyyttä vuokranmaksuun sekä paikallisten haluttomuutta vuokrata yksityisasuntoja tai huoneita ukrainalaisten käyttöön. Yhä useampi ukrainalainen ja kansainvälistä suojelua hakeva tarvitsee Puolassa kansalaisjärjestöjen apua esimerkiksi taloudellisissa ja asumisjärjestelyihin liittyvissä vaikeuksissa.

Unkari

Kansainvälistä suojelua hakevan on vuodesta 2020 lähtien täytynyt toimittaa ai ilmoitus Unkarin suurlähetystöön EU:n ulkopuolisessa maassa, ennen kuin he voivat saapua maahan ja hakea kansainvälistä suojelua. Unkarissa tehtiin vuoden 2022 aikana vain 35 turvapaikkahakemusta.

Vastaanottokeskuksissa asuvat kansainvälisen suojelun hakijat ovat oikeutettuja majoitukseen, kolmeen ateriaan päivässä tai vastaavaan määrään ruokarahaa, sekä hygienia- ja ruokailutarvikkeisiin tai vastaavan suuruiseen taloudelliseen avustukseen. Mikäli vastaanottokeskusmajoitus ei sisällä aterioita tai hygienia-aterioita, on niihin tarkoitettujen rahallisen tuen määrä aikuisille ja yli 3-vuotiaille lapsille noin 85 euroa kuukaudessa sekä raskaana oleville naisille tai alle 3-vuotiaiden lasten äideille noin 89 euroa kuukaudessa. Tuki voidaan myöntää joko käteisenä tai kuponkeina. Myös Unkarissa kansainvälistä suojelua hakevat ovat monilta osin riippuvaisia kansalaisyhteiskunnan avusta.

Viro

Virossa vastaanottopalveluna myönnettävän kuukausirahan määrä lasketaan Viron vähimmäiskulutusmenojen toimeentulorajan perusteella. Rahallisen tuen määrä on 140 euroa kuukaudessa perheen ensimmäiseltä jäseneltä. Muiden perheenjäsenten rahallinen tuki on 80 prosenttia ensimmäisen perheenjäsenen tuesta eli 112 euroa kuukaudessa. Ilman huoltajaa olevat lapset saavat kuitenkin saman tukimäärän kuin perheen ensimmäinen aikuinen. Rahallinen tuki on tarkoitettu turvapaikanhakijan itse käytettäväksi ruuanlaittoon ja hygienia-aterioihin. Vaatteet joko tarjotaan aineellisesti tai niiden ostoa korvataan kuittien perusteella.

Tilapäistä suojelua saavilla on oikeus samoihin sosiaalietuuksiin ja tukiin kuin Viron kansalaisilla. Näitä ovat lapsiperheille maksettavat etuudet, sekä vammaisten tai eläkeiässä olevien henkilöiden taloudellinen tuki. Rahallista tukea saadakseen henkilöllä on oltava todistus myönnetystä tilapäisestä suojelusta, henkilöllisyystodistus ja pankkitili. Pankkitilin ei tarvitse olla virolainen.

6 Lausuntopalautte

Hallituksen esitysluonnoksen lausuntopyyntö oli esillä lausuntopalvelut.fi-sivustolla ajalla xx. - xx.2024. Lausuntoja saatiin yhteensä xxx lausunnonantajalta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

20 §. Vastaanottorahan määrä. Pykälässä säädetään vastaanottorahan määräytymisestä ja kuukausittaisesta määrästä. Vastaanottorahan perusosan määrä on tällä hetkellä korkeampi kuin mitä voimassaolevassa laissa on säädetty. Tämä johtuu vastaanottorahaan tehdyistä kansaneläkeindeksin mukaisista korotuksista.

Pykälän 2 momentin 1-3 kohtia muutettaisiin väliaikaisesti siten, että kuukausittain myönnettävän vastaanottorahan määrä pienenesi eri asiakasryhmillä.

Ehdotetun 2 momentin 1 kohdan mukaan vastaanottorahan määrä kuukautta kohti olisi yksin asuvalla ja yksinhuoltajalla 300 euroa. Jos hän majoittuisi ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa, vastaanottorahan määrä olisi 88 euroa. Tällä hetkellä vastaanottorahan määrä yksinasuvalla on 348,50 euroa keskuksessa, jossa ei tarjota aterioita ja ateriapalvelun tarjoavassa keskuksessa 102,15 euroa.

Ehdotetun 2 momentin 2 kohdan mukaan muulle yli 18 vuotta täyttäneelle myönnettävän perusosan määrä olisi vastaanottokeskuksessa, jossa ei tarjota aterioita, 254 euroa kuukaudessa. Ateriat tarjoavassa keskuksessa vastaanottorahan määrä olisi 72 euroa. Tällä hetkellä vastaanottorahan määrä muulla yli 18 vuotiaalla on 294,42 euroa keskuksessa, jossa ei tarjota aterioita ja ateriapalvelun tarjoavassa keskuksessa 84,12 euroa. Muun yli 18- vuotta täyttäneen perusosaa sovellettaisiin täysi-ikäiseen henkilöön, joka ei ole yksin asuva tai yksinhuoltaja. Tämä tarkoittaisi käytännössä erilaisista syistä yhteistaloudessa asuvia aikuisia. Määrittelyn lähtökohtana olisivat asumisjärjestelyt ja henkilön elatusvelvollisuus. Soveltamisen edellytyksenä olisi, että yhteistaloudessa asuminen olisi todellista eli, että henkilöillä olisi yhteinen ruokatalous ja käyttötavarat olisivat yhteiskäytössä.

Ehdotetun 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettulle perheensä kanssa asuvalle lapselle myönnettävän vastaanottorahan määrä olisi 191 euroa kuukaudessa vastaanottokeskuksessa, jossa ei tarjota aterioita. Ateriat tarjoavassa vastaanottokeskuksessa vastaanottorahan määrä olisi lapselle 57 euroa. Vanhempansa kanssa asuva alle 18-vuotias lapsi saisi perheensä kanssa asuvan lapsen perusosaa. Tällä hetkellä vastaanottorahan määrä muulla perheensä kanssa asuvalle lapselle on 222,32 euroa keskuksessa, jossa ei tarjota aterioita ja ateriapalvelun tarjoavassa keskuksessa 66,10 euroa.

21 §. Käyttöraha. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnetään vastaanottorahan sijasta käyttöraha, jos vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät 19 §:ssä tarkoitettut vastaanottorahan perusosalla ja täydentävällä vastaanottorahalla katettavat menot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnettävän käyttörahan määrä on tällä hetkellä korkeampi kuin, mitä voimassaolevassa laissa on säädetty. Tämä johtuu käyttörahaan tehdyistä

kansaneläkeindeksin mukaisista korotuksista. Tällä hetkellä käyttörahan määrä alle 16-vuotiaalla on 30,04 euroa ja 16 vuotta täyttäneellä on 54,08 euroa.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti siten, että ilman huoltajaa olevan lapsen käyttöraha kuukautta kohti olisi alle 16-vuotiaalla 26 euroa ja 16 vuotta täyttäneellä 47 euroa. Käyttöraha voisi olla myös tätä pienempi, jos se olisi perusteltua lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

8 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.6.2024. Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 asti, kyseinen päivä mukaan lukien.

9 Toimeenpano ja seuranta

Vastaanottolain 8 §:n mukaan vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttoviraston tulee ohjata ja neuvoa vastaanottokeskuksia ehdotettuun lainmuutokseen liittyen. Vastaanottokeskusten tulee puolestaan informoida asiasta asiakkaitaan oikea-aikaisesti.

Sisäministeriö seuraa esityksessä ehdotetun vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisen sekä indeksijäädytyksen yhteisvaikutuksia yhdessä Maahanmuuttoviraston kanssa. Maahanmuuttovirasto voi koota palautetta vastaanottokeskusten ohjauksen ja neuvonnan yhteydessä sekä suorana asiakaspalautteena.

Lainmuutosten seuranta ja vaikutusten arviointia tehdään keväällä 2024 käynnistyvän vastaanottolain jatkohankkeen aikana.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitys liittyy perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamaan oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja syrjinnän kieltoon. Lisäksi ehdotuksella on vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ehdotetussa sääntelyssä on otettava huomioon Suomea sitova Euroopan unionin lainsäädäntö; vastaanottodirektiivi, tilapäisen suojelun direktiivi ja ihmiskauppadirektiivi. Esitys on merkityksellinen uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta.

Välttämätön toimeentulo ja huolenpito

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee kaikkia, ja sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 3009/1993 vp, s69/II). Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan perustuslaissa sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan tämä oikeus toimeentuloon kuuluu jokaiselle. Käytännössä avun tarve selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla ja sen saaminen edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan riittävää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä, kuten esimerkiksi puolisoiltaan tai vanhemmiltaan (HE 309/1993 vp). Säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 13 artiklan 1 kohtaa. Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännöksellä on läheinen yhteys lailla säänneltyyn toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, PeVL 20/1998 vp, s.2/II, PeVL 18/2001 vp, s.4/I, PeVL 59/2010 vp, PeVL HE169/2016 vp). Perustuslailla turvattua oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten ole perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäistaso (PevL 31/1997 vp, s2-3, PeVL 10/2009 vp, s3, PeVL 59/2010 vp). Toimeentulotuen perusosa on perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Perustuslain turvaamaa oikeutta ja toimeentulotukea ei näin ollen voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen vähimmäistaso (PeVL 31/1997vp, PeVL 10/2009vp). Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on kuitenkin johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s3/I).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin esitöissä säännöksen tarkoituksena todetaan olevan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason eli niin sanotun eksistenssiminimin turvaaminen (HE 309/1993 vp s. 19/I). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, mikä olisi ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso Suomessa.

Vaikka perustuslaki turvaa 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden jokaiselle kuuluvana subjektiivisena oikeutena, oikeuden järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVL 25/1994 vp s. 10/II). Toimeentulotuki on yksi oikeutta konkretisoiva tukimuoto. Myös vastaanottopalvelut, vastaanottoraha sen osana, voidaan nähdä tällaisena perustuslain takaamaa oikeutta konkretisoivana tukimuotona.

Vastaanottodirektiivin mukaan jäsenvaltion tulee vahvistaa aineellisten vastaanotto-olosuhteiden määrä tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tarjota hakijoille epädullisempaa kohtelua kuin omille kansalaisille, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille tässä direktiivissä säädettyä korkeamman elintason. Tilapäisen suojelun direktiivin mukaan tilapäistä suojelua saavalle tulee myöntää tarvittava toimeentuloturva ja ihmiskauppadirektiivin mukaan ihmiskaupan uhreille tulee taata toimeentulon takaava elintaso. Vastaanottokeskuksen myöntämä taloudellinen tuki erotettiin vuonna 2011 voimaantulleessa vastaanottolaissa toimeentulotuesta. Ehdotetun vastaanottorahan määrä vastasi esityksen perustelujen mukaan toimeentulotukilain mukaista toimeentulotuen perusosaa kuitenkin niin, että siitä on vähennetty vastaanottokeskuksen hyödykkeinä järjestämä osuus. Ehdotus täytti perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimukset, sillä valiokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta osittain muutenkin kuin rahana (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 8/2005 vp, s. 2/II, PeVL 59/2010 vp).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen turva taataan kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa vastaanottolain mukaisilla palveluilla. Vastaanottojärjestelmä kattaa vastaanottorahan lisäksi hakijan majoituksen, välttämättömät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut, tulkkauksen ja työ- ja opintotoiminnan. Lisäksi henkilölle tarjotaan hyödykkeinä esimerkiksi informatiovälineitä, siivous- ja puhtaanapitovälineitä sekä harrastusvälineitä. Näin ollen on perusteltua, että vastaanottorahan perusosan määrä on pienempi kuin toimeentulotuen perusosa. Lisäksi hakijalla on edelleen mahdollisuus hakea täydentävää vastaanottorahaa yksilöllisistä erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvien tarpeelliseksi harkittujen menojen kattamiseksi.

Toimeentulotukilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 127/2022 vp) tuodaan esille, että ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada vähintään välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvatuksi. Esitöiden mukaan tämä vastaisi ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa ja perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista turvaa, joka kuuluu jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle. Tuen vähimmäismäärää ei ole nähty mahdolliseksi määritellä laissa yksiselitteisesti, koska tuen tulisi perustua tilannekohtaiseen harkintaan. Toimeentulotukilain perusteluissa viitataan esimerkinomaisesti toimeentulotuen alentamista koskevaan 10 pykälään, jonka mukaan toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia. Se voi antaa harkinnalle suuntaa siitä, minkä verran viimesijaista toimeentulotukea voidaan kerrallaan enintään alentaa perusosan alentamistilanteissa, kuitenkin huomioiden, että ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa ei saa kenenkään kohdalla vaarantaa.

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2010 todennut, että vastaanottorahan määrä voi olla 70 prosenttia toimeentulotuen perusosasta (PeVL 59/2010 vp). Käsillä olevassa esityksessä lähdetään siitä, että oikeuden elämään turvaavavana vähimmäistasona pidettäisiin kiireellisenä toimeentulotukena myönnettäviä laskennallisia ravintomenoja (49 prosenttia toimeentulotuen perusosasta) johon lisättäisiin muista vastaanottorahan perusosalla katettavista menoista koostuva osuus kuten, vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö. Vastaanottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröidyn henkilön tilanteessa ratkaisevaa on se, että henkilöllä on mahdollisuus saada merkittävä osa välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta palveluina ja hyödykkeinä. Tästä syystä vastaanottorahan määrä voi perustellusti olla alempi kuin mitä toimeentulotukilain 10 §:n mukainen toimeentulotuen perusosan alentaminen mahdollistaa. Koska vastaanottokeskuksen asiakkaan

oleskelun luonne on tilapäistä, on valittua lähestymistapaa pidettävä perustuslain mukaisena, hyväksyttävänä ja suhteellisena rajoituksena oikeuden elämään turvaavaan toimeentuloon.

Toimeentulo ja yhteiskunnan taloudelliset voimavarat

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että – niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista – etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 47/2017 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3). Perustuslain 19 § ei sellaisenaan turvaa etuuksien säilymistä nimenomaan nykytasolla tai edellytä niiden korottamista yleisen kustannustason mukaisesti (ks. esim. PeVL 55/2015 vp, s. 3–4 ja PeVL 11/2015 vp, s. 2–3).

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvan tasoa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös YK:n TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappale turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea antoi viimeisimmän ratkaisunsa koskien Suomea 15.2.2023. Ratkaisussa komitea totesi Suomen sosiaaliturvan tason olevan liian alhainen.

Myös YK:n TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. Edelleen TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaisesti ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. TSS-komitea on todennut, että sopimuksen määräykset soveltuvat myös turvapaikanhakijoihin (yleiskommentti 20 (2009), 27 ja 30 §§). Komitean viimeisimmässä Suomea koskevassa loppupäätelmässä (E/C.12/FIN/CO/7) komitea kiinnitti huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen, että vuosina 2015–2019 toteutetut sosiaaliturvan leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä.

TSS -oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuuksia heikennettäessä. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa onkin katsottu, että mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa, on johdonmukaista ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila hyväksyttävänä perusteena etuuksien heikentämiselle (PeVM 25/1994 vp, PeVL 34/1996 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp) tai tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (PeVL 14/2015 vp.). Lisäksi valiokunta on useaan kertaan tuonut esille, että valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp).

Perustuslakivaliokunnan tulkintoihin nojaten voidaan todeta, että toimeentulonturvaa voidaan heikentää ainakin silloin kun julkisen talouden tila on huonontunut ja etuus on välittömästi julkisen vallan rahoittama. Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan viimeisen noin viidentoista vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Ilman merkittäviä toimia julkisen talouden alijäämät jäisivät suuriksi ja velkasuhde jatkaisi kasvuaan, heikentäen julkisen talouden kykyä turvata hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky mahdollisten tulevien kriisien aikana ja niiden jälkeen. Esityksen mukaisia säästötoimia voidaan nykyisessä julkisen talouden tilassa pitää perustuslain kannalta hyväksyttävinä ja suhteellisuusvaatimusten mukaisina.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö

Perustuslain 19 § on vahvasti sidoksissa perustuslain 6 §:n kanssa, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain esitöiden mukaan kyseisellä pykälällä pyritään turvaamaan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. (HE 309/1993 vp).

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, jolloin lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lähtökohtaisesti pelkän erilliskohtelun olisi katsottava olevan perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon vastainen (PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6§:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 31/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen valossa perustuslain syrjintäkiellon kannalta on olennaista arvioida, voidaanko erottelua perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat olleet perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (esimerkiksi PeVL 8/2020 vp, PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 1/2006 vp). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt perustuslain 6 §:n valossa ongelmallisena, että maahanmuuttaja asetettaisiin maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat henkilöt. Tämä tarkoittaisi helposti, että erottelu johtuisi nimenomaisesti henkilön alkuperästä, joka on kielletty syrjintäperuste (PeVL 55/2016 vp). Vastaavasti valiokunta on katsonut syrjintäkiellon kannalta ongelmallisena,

että hallituksen esityksessä perusteltiin maahanmuuttajille maksettavan etuuden alhaisempaa määrää Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä. (PeVL 55/2016 vp).

Edellä mainituissa hallituksen esityksissä on kuitenkin ollut kyse maahanmuuttajista, joilla on kotikuntalainen mukainen kotikunta. Vastaanottojärjestelmän piirissä olevien henkilöiden oleskelu Suomessa on sen sijaan tilapäistä. Oleskelu ei ole vakinaista, eikä heillä ole kotikuntaa. Kansainvälistä suojelua hakevalla ei myöskään ole oleskelulupaa Suomessa, vaikka turvapaikanhakemuksen käsittelyn ajan heidän oleskelunsa Suomessa on laillista. Vastaanottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröidyn henkilön asema eroaa siis Suomen kansalaisen tai oleskeluluvalla Suomessa asuvan maahanmuuttajan asemasta, minkä vuoksi erilliskohtelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Mahdollisuus erilliskohteluun ilmenee myös vastaanottodirektiivistä, joka nimenomaisesti sallii hakijoiden epäedullisemmän kohtelun verrattuna jäsenmaan omiin kansalaisiin. Direktiivissä epäedullisemmän kohtelun mahdollisuus liittyy erityisesti toimeentulon tukeen ja tilanteeseen, jossa osa tuesta annetaan osittain myös aineellisina hyödykkeinä.

Myöskään perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei edellytä, että kaikkia olisi kaikissa tilanteissa kohdeltava samalla tavalla, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp). Perustuslain esitöiden mukaan yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp). Esityksessä ehdotettu toimeentulon alentaminen kohdistuisi kaikkiin vastaanottorahan saajiin, joiden tilanne poikkeaa oleellisesti kotikunnan omaavien kuntalaisten tilanteesta. Perusoikeusjärjestelmän mukaan voidaan tulkita, että kyse ei ole mielivaltaisesta erottelusta vaan siitä, että vastaanottojärjestelmän piirissä olevat henkilöt voidaan asettaa toimeentulon osalta eri asemaan kuin kotikunnan omaavat henkilöt.

Lapsen oikeus sosiaaliturvaan ja hyvinvointiin

Suomea sitoo Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59/1991 ja 60/1991). Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa. Säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisentukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72 ja PeVM 25/1994). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusten mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa ylläpitämään lapsiperheisiin kohdistuvia palvelujärjestelmiä ja perhepoliittisia tulonsiirtoja (StVL 5/1994 vp). Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa koskevissa ratkaisuihin on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan henkilön hoidossa olevien lasten hyvinvointiin.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 25/2012, että edellä todetut, valtiontalouteen liittyvät seikat soveltuvat kuitenkin myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan tukemisvelvoitetta koskevien etuuksien arviointiin. Valtiontalouden säästötavoitetta on voitu siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Perustuslakivaliokunta painotti kuitenkin, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. Julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tarkasteltava kokonaisuutena. Perustuslain 19 §:n 3

momentin turvaamisvelvoitetta eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen (vrt. perustuslain 19 §:n 2 momentin osalta HE 309/1993 vp, s. 71/I ja PeVL 34/1996 vp, s. 2/II). Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi valiokunnan mielestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista (PeVL 25/2012 vp).

Lapsen oikeuksien sopimus sisältää lapsen oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 26 artiklan, jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden nauttia sosiaaliturvasta, mukaan luettuna sosiaalivakuutus, ja ryhtyvät välttämättömiin toimiin tämän oikeuden täydeksi toteuttamiseksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Edelleen artiklan mukaan etuuksia myönnettäessä olisi tarvittaessa otettava huomioon lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat. Tämän lisäksi lasten oikeuksien sopimus tunnustaa 27 artiklan mukaan jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. Vanhemmillä tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on kuitenkin ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdolluuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet. Saman artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti muun muassa tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa.

Lapsen oikeuksien komitea kiinnittää tuoreissa (2.6.2023) loppupäätelmissään huomiota turvapaikanhakijalasten asemaan. Komitea vaatii Suomea varmistamaan lasten oikeuksien toteutumisen, muun muassa välttämällä sosiaaliturvaetuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin ja tehostamaan politiikkaa, jolla varmistetaan riittävä elintaso kaikille lapsille, muun muassa parantamalla vammaisten lasten, turvapaikanhakijalasten ja laittomasti maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta ja lisäämällä heille maksettavia sosiaaliturvaetuksia (CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 35 a ja b). Lapsen oikeuksien sopimuksen tulkintaa ohjaavassa yleiskommentissaan koskien lapsibudjetointia komitea painottaa, että talouskriisien aikana tulee varmistaa, että heikennykset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin (CRC/C/GC/19, kohta 31).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Säännöksellä on korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (HE 309/1993 vp, s. 45/I). Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (PeVL 58/2006 vp, PeVL 27/2016 vp).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti myös suhteessa toisiinsa (HE 309/1993 vp, s. 45/I). Vastaanottojärjestelmän piirissä olevien lasten asema suhteessa kunnassa asuviin lapsiin on heikompi johtuen rajatuimmista palveluista ja asumisolosuhteista. Kuten edellä on todettu, vastaanottojärjestelmän tehtävä on kuitenkin turvata asiakkaidensa hyvinvointi ja toimeentulo vain lyhytaikaisesti ja tilapäisesti. Vastaanottokeskuksen palveluilla tuetaan monin eri tavoin lasten ja lapsiperheiden toimintakykyä ja hyvinvointia. Esitys ei myöskään heikennä lasten oikeutta perusopetukseen tai esiopetukseen, eikä sillä täten ole vaikutusta lasten sivistyksellisiin oikeuksiin. Hallitusohjelman mukaisilla tavoitteilla pyritään siihen, että oleskelu vastaanottojärjestelmässä jää mahdollisimman lyhytaikaisiksi. Vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia lapsiin tulee

kuitenkin seurata tiiviisti, ja tarvittaessa ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin perustuslain 22§:n nojalla.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti kansainvälisestä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 20 §:n 2 momentin 1-3 kohta ja 21 §:n 2 momentti seuraavasti:

20 §

Vastaanottorahan määrä

Vastaanottorahan perusosa kuukautta kohti on:

- 1) yksin asuvalla ja yksinhuoltajalla 300 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 88 euroa;
- 2) muulla kuin 1 kohdassa tarkoitettulla 18 vuotta täyttäneellä 254 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 72 euroa;
- 3) perheensä kanssa asuvalla lapsella 191 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 57 euroa.

21 §

Käyttöraha

Ilman huoltajaa olevan alle 16-vuotiaan lapsen käyttöraha kuukautta kohti on 26 euroa ja 16 vuotta täyttäneen 47 euroa. Käyttöraha voi olla myös tätä pienempi, jos se on perusteltua lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 20 §:n 2 momentin 1-3 kohta ja 21 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

20 §

20 §

Vastaanottorahan määrä

Vastaanottorahan määrä

Vastaanottorahan määrä on vastaanottorahan perusosalla katettavien menojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Vastaanottorahan määrä on vastaanottorahan perusosalla katettavien menojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Vastaanottorahan perusosa kuukautta kohti on:

- 1) yksin asuvalla ja yksinhuoltajalla 290 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 85 euroa;
- 2) muulla kuin 1 kohdassa tarkoitettulla 18 vuotta täyttäneellä 245 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 70 euroa;
- 3) perheensä kanssa asuvalla lapsella 185 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 55 euroa.

Vastaanottorahan perusosa kuukautta kohti on:

- 1) yksin asuvalla ja yksinhuoltajalla 300 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 88 euroa;
- 2) muulla kuin 1 kohdassa tarkoitettulla 18 vuotta täyttäneellä 254 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 72 euroa;
- 3) perheensä kanssa asuvalla lapsella 191 euroa, ateriapalvelut tarjoavassa vastaanottokeskuksessa 57 euroa.

Vastaanottorahaa hakevan ja hänen perheensä tulot ja varat otetaan huomioon vastaanottorahaa myönnettäessä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetyllä tavalla.

Vastaanottorahaa hakevan ja hänen perheensä tulot ja varat otetaan huomioon vastaanottorahaa myönnettäessä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetyllä tavalla.

21 §

21 §

Käyttöraha

Käyttöraha

Voimassa oleva laki

Jos vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät 19 §:ssä tarkoitetut vastaanottorahan perusosalla ja täydentävällä vastaanottorahalla katettavat menot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnetään vastaanottorahan sijasta käyttöraha.

Ilman huoltajaa olevan alle 16-vuotiaan lapsen käyttöraha kuukautta kohti on 25 euroa ja 16 vuotta täyttäneen 45 euroa. Käyttöraha voi olla myös tätä pienempi, jos se on perusteltua lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

Ehdotus

Jos vastaanottokeskus järjestää täyden ylläpidon, johon sisältyvät 19 §:ssä tarkoitetut vastaanottorahan perusosalla ja täydentävällä vastaanottorahalla katettavat menot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, ilman huoltajaa olevalle lapselle myönnetään vastaanottorahan sijasta käyttöraha.

Ilman huoltajaa olevan alle 16-vuotiaan lapsen käyttöraha kuukautta kohti on 26 euroa ja 16 vuotta täyttäneen 47 euroa. Käyttöraha voi olla myös tätä pienempi, jos se on perusteltua lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
