

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 20 och 21 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 20 och 21 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (RP 28/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Tiina Järvinen, inrikesministeriet
- migrationsdirektör Sanna Sutter, inrikesministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel ändras temporärt.

Utlåtande GrUU 25/2024 rd

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen föreslås gälla till och med den 31 december 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att 20 § om mottagningspenning och 21 § om brukspenning i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (nedan mottagningslagen) ändras. Enligt propositionen ska det nuvarande med folkpensionsindex justerade beloppet av mottagningspenning och brukspenning som beviljas personer som söker internationellt skydd, personer som får tillfälligt skydd och personer som är offer för människohandel och som inte har en hemkommun sänkas till samma nivå som beloppet av de kalkylerade utgifter för kost som hänför sig till utkomststödet och som beviljas som nödvändigt utkomststöd.

(2) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla främst med avseende på grundlagens 19 § 1 mom. Enligt momentet har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant stöd hör till exempel att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras (RP 309/1993 rd, s. 73/II). Enligt propositionen om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är syftet med bestämmelsen att trygga miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv, det vill säga ett så kallat existensminimum. Bestämmelsen har ett nära samband med grundlagens bestämmelser om rätten till liv (RP 309/1993 rd, s. 73/II). En förutsättning enligt 19 § 1 mom. i grundlagen är att personen inte själv förmår skaffa sig den trygghet som avses i momentet genom sin egen verksamhet eller att han eller hon inte får den genom andra socialskyddssystem eller av andra personer (RP 309/1993 rd, s. 73/II). Stadgandet är sekundärt såtillvida att det tillämpas endast då en person annars saknar det mest oundgängliga socialskyddet (RP 309/1993 rd, s. 38/I). Vid bedömningen av lagen om utkomststöd konstaterade grundlagsutskottet att det med tanke på rätten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen är av betydelse att den grundläggande fri- och rättigheten i fråga i denna bestämmelse är bunden till den omständigheten att personen inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. Om denna person emellertid har erbjudits en reell möjlighet att skaffa sig sin utkomst genom att arbeta eller delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd, kan det sägas att han eller hon kunde ha skaffat sig den trygghet som avses i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 4/II).

(3) Enligt grundlagsutskottets uppfattning förutsätter tillgodoseendet av rätten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen för det första att man bedömer vad ”den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv” i enlighet med ordalydelsen i paragrafen innebär för individen vid tillämpningen av bestämmelsen vid respektive situation och förhållanden. För det andra förutsätter bestämmelsen en bedömning av vad som är sådan oundgänglig försörjning och omsorg som avses i paragrafen i

Utlåtande GrUU 25/2024 rd

respektive bedömningsituation. För det tredje ska det bedömas om en person kan skaffa sig den trygghet som avses i bestämmelsen och som behövs för ett människovärdigt liv, varvid också personens egen inverkan och kompletterande och ersättande stöd kan beaktas vid individuell prövning.

(4) Med tanke på tillämpningsområdet för den individuella prövning som det hänvisas till i motiveringen till 19 § 1 mom. i grundlagen är det också av betydelse att den nödvändiga försörjningsnivån enligt bestämmelsen också kan vara lägre än den nivå som föreskrivs i den gällande lagen om utkomststöd. För det andra kan fastställandet av den miniminivå som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen förutsätta individuell prövning där uppfyllandet av miniminivå för förutsättningarna för ett människovärdigt liv bedöms.

(5) Den rätt som tryggas genom 19 § 1 mom. i grundlagen är redan enligt bestämmelsens ordalydelse en subjektiv rättighet som tillkommer var och en. För att rättigheten ska kunna tillförsäkras alla behövs det enligt utskottet i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det ingår bestämmelser om stödformer, förutsättningar för att få stöd, behovsprövning och procedurer (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II). Ordalydelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen tar inte ställning till hur lagstiftaren lagstiftningstekniskt ska genomföra den rätt som tryggas där. Detta kan göras exempelvis genom lika stora eller behovsprövade penningförmåner, naturaförmåner eller tjänster eller en kombination av dessa. Grundlagsutskottet anser att tryggheten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen är oberoende av den gällande sociallagstiftningen och inte direkt kopplad till befintliga förmånssystem (i fråga om 19 § 2 mom. i grundlagen se t.ex. GrUB 25/1994 rd, s. 10/II—11/I).

(6) Grundlagsutskottet har ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som enligt 19 § 1 mom. i grundlagen krävs för ett människovärdigt liv i den mån stödet ges ut i pengar. Utkomststödet och den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv i den mening som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen kan dock inte likställas med varandra (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, se även GrUU 40/2018 rd, s. 3—4). Grundlagsutskottet konstaterade vid stiftandet av lagen om utkomststöd att man med hjälp av utkomstskyddssystemet har velat trygga en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II). Enligt utskottet skulle nivån på utkomststödet inte heller uppfattas som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 3/I, se även GrUU 11/2023 rd, stycke 4). Enligt grundlagsutskottet kan mottagare av utkomststöd trots 19 § 1 mom. i grundlagen också åläggas skyldigheter (GrUU 31/1997 rd, s. 4, GrUU 34/2010 rd, s. 2, GrUU 11/2023 rd, stycke 12).

(7) Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om mottagningspenning med avseende på grundlagens 19 § 1 mom. om oundgänglig försörjning och omsorg (GrUU 59/2010 rd, s. 2). Utskottet har trots 19 § 1 mom. i grundlagen ansett det möjligt att separera systemet med mottagningsförmåner från systemet med utkomststöd (GrUU 59/2010 rd, s. 3/I). Beloppet av mottagningspenningen motsvarade vid den tiden utkomststödet grunddel, dock så att det från grunddelen avdrogs den andel som förläggningen ordnade som nyttigheter. Enligt utskottet uppfyllde förslaget också till denna del kraven i 19 § 1 mom. i grundlagen, eftersom utskottet har ansett det möjligt att personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd får en del av sin försörjning tryggad på något annat sätt än genom pengar (GrUU 59/2010 rd, s. 3/I). Utskottet har ansett det möjligt att de som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd får sin försörjning

Utlåtande GrUU 25/2024 rd

uteslutande i form av nyttigheter, (se GrUU 18/2001 rd, s. 4/I). Enligt grundlagsutskottet kan mottagningspenningen inte för mottagarnas del direkt förstås som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 15/2023 rd, stycke 20; i fråga om utkomststödet se t.ex. GrUU 11/2023 rd).

(8) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av indexfrysningarna av den sociala tryggheten konstaterat att propositionens avsnitt om förhållandet mellan den dåvarande propositionen och grundlagen och lagstiftningsordningen inte alls granskade den föreslagna bestämmelsen om mottagningspenning med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet ansåg att det här var en allvarlig brist i propositionen. Frågan hade i propositionen utretts så bristfälligt att grundlagsutskottet ansåg att social- och hälsovårdsutskottet borde bedöma om mottagningspenningen skulle ha undantagits från indexfrysningen (GrUU 15/2023 rd, stycke 21).

(9) I propositionen (s. 17) redogörs det för den helhet av utkomtskyddet i mottagningssystemet som består av mottagningspenningen, brukspenningen, ett stöd som täcker de kostnader för hälso- och sjukvård som är större än ringa och den kompletterande mottagningspenningen. Dessutom ger förläggningarna sina klienter en del av stödet i form av nyttigheter. Särställningen för olika personer som omfattas av förmånssystemet utgör ett godtagbart kriterium för att i viss mån avskilja utkomststödet och mottagningspenningens storlek från varandra (GrUU 15/2023 rd, stycke 19). Grundlagsutskottet noterar också att avsikten enligt propositionen (s. 20) inte är att vistelse inom ramen för mottagningssystemet ska vara permanent.

(10) Enligt mottagningslagens 19 § 1 mom., som gäller mottagningspenning, beviljas personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland mottagningspenning i syfte att trygga den oundgängliga försörjning som en person behöver för ett människovärdigt liv samt för att främja personens möjligheter att klara sig på egen hand, om personen är i behov av stöd och inte kan få sin försörjning genom förvärvsarbete, andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller henne eller på något annat sätt. I 2 mom. föreskrivs det om de utgifter som täcks med mottagningspenningens grunddel. Den kompletterande mottagningspenningen täcker enligt 3 mom. sådana utgifter som ansetts behövliga på grund av en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden.

(11) Grundlagsutskottet konstaterar att kraven i 19 § 1 mom. i grundlagen inte uppfylls av ett system där en rätt enligt en bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas enbart eller i sista hand endast utifrån utövande av myndighetens prövningsrätt som inte är juridiskt bindande enligt lag. Eftersom grunderna för individens rättigheter enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska regleras genom lag och utövandet av offentlig makt alltid ska kunna återföras till behörighetsgrunden i en lag som stiftats av riksdagen (RP 1/1998 rd, s. 75), förutsätter också rätten till oundgänglig försörjning och omsorg att dessa grunder regleras i lag. För lagar gäller däremot det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (se t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 3).

(12) Grundlagsutskottet anser att det med avseende på 80 § i grundlagen är problematiskt att bestämmelserna i 19 § i mottagningslagen om den kompletterande mottagningspenningens förhållande till mottagningspenningens grunddel och också bestämmelserna i 19 § 1 mom. i mottagningslagen om förutsättningarna för beviljande av mottagningspenning kan ha blivit oklara. Att

Utlåtande GrUU 25/2024 rd

det är problematiskt framhåvas enligt utskottet av propositionens bedömningar av att användningen av kompletterande mottagningspenning kan bli vanligare i och med den nu föreslagna ändringen, och av att det är svårt att bedöma vilken inverkan indexfrysningen av mottagningspenningens grunddel har på användningen av kompletterande mottagningspenning.

(13) Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om kompletterande mottagningspenning måste förtydligas så att det av lagen entydigt framgår att beviljandet av stöd och förutsättningarna för beviljande baserar sig på prövning och att bestämmelsen i 19 § 1 mom. i mottagningslagen om tryggnad av den oundgängliga försörjning som en person behöver för ett människovärdigt liv samt för att främja personens möjligheter att klara sig på egen hand också gäller den kompletterande mottagningspenningen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(14) Det är nödvändigt att förtydliga bestämmelserna på det här sättet också för att bestämmelserna om barnets rättigheter ska utfärdas genom lag i enlighet med 80 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har konstaterat att barnets bästa och rättigheter ska tillgodoses fullt ut (GrUU 2/2021 rd, stycke 5). Enligt artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Grundlagsutskottet betonar också vikten av att bestämmelserna tillämpas på behörigt sätt med tanke på barnets bästa och barnets rättigheter.

(15) Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna om mottagningspenning till många delar är bundna till bestämmelserna i lagen om utkomststöd. Grundlagsutskottet uppmanar förvaltningsutskottet att ytterligare överväga om utlåtande i ärendet bör begäras av social- och hälsovårdsutskottet till vars ansvarsområde utkomstskyddet i allmänhet hör.

(16) I motiven till lagstiftningsordningen i den nu aktuella propositionen har lagförslaget granskats med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet noterar dock kritiskt att det verkar som om man delvis skulle granska regleringen med tanke på de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. s. 60—61). När regleringen uppfyller förutsättningarna enligt 19 § 1 mom. i grundlagen tillämpas inte de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna på den. Således är det inte nödvändigt att bedöma till exempel om grunderna för inskränkning är godtagbara (jfr GrUU 55/2016 rd, s. 3).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till bestämmelserna om kompletterande mottagningspenning beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 25/2024 rd

Helsingfors 6.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf (delvis)
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf (delvis)
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Ville Valkonen saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.