

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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 hemkommun sänkas till samma nivå som beloppet av de kalkylerade utgifter för kost som hänför sig till utkomststödet och som beviljas som nödvändigt utkomststöd. Sådant stöd beviljas exempelvis personer som tillfälligt vistas i Finland, för tryggnad av deras oundgängliga försörjning och omsorg. Stödet beviljas också personer som vistas i landet utan lagligt uppehållstillstånd. I propositionen fastställs inte någon miniminivå för förutsättningarna för ett människovärdigt liv i fråga om kunder som får mottagningspenning.

Mottagningspenningens belopp kommer att bedömas på nytt i samband med det projekt för översyn av mottagningslagen som inleds våren 2024. I översynen sänks mottagningspenningen till det minimum som tillåts i grundlagen och i mottagningsdirektivet.

Propositionen hänför sig till tilläggsbudgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Mottagningsverksamheten	4
2.2 EU – bakgrund till lagstiftningen	5
2.2.1 Mottagandedirektivet	5
2.2.2 Direktivet om tillfälligt skydd	6
2.2.3 Direktivet mot människohandel	7
2.3 Målgrupp	8
2.3.1 Personer som söker internationellt skydd	8
2.3.2 Personer som får tillfälligt skydd	9
2.3.3 Offer för människohandel som saknar hemkommun	11
2.3.4 Barnen	12
2.4 Mottagningspenning och brukspenning	13
2.4.1 Mottagningspenningens grunddel	13
2.4.2 Kompletterande mottagningspenning	15
2.4.3 Nyttigheter	15
2.4.4 Hälso- och sjukvårdsutgifter som är större än ringa	16
2.4.5 Arbets- och studieverksamhet och sänkt mottagningspenning	16
2.4.6 Brukspenning som beviljas barn som kommit till Finland utan vårdnadshavare	16
2.5 Kostnaderna för utkomstskyddet i mottagningssystemet	17
2.6 Indexjustering åren 2024–2027	18
2.7 Förhållandet mellan mottagningspenningen och utkomststödet	19
2.7.1 Mottagningspenningen och vistelsens tillfälliga karaktär	20
2.8 Dispositionsmedel enligt barnskyddslagen och brukspenning enligt mottagandelagen	22
2.9 Referensbudgetar	23
2.10 Internationella människorättsnormer som binder Finland	24
3 Målsättning	25
4 Förslagen och deras konsekvenser	26
4.1 De viktigaste förslagen	26
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	27
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	27
4.2.2 Konsekvenser för människor	31
4.2.3 Samhälleliga konsekvenser	38
5 Alternativa handlingsvägar	40
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	40
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	44
6 Remissvar	51
7 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen	53
8 Specialmotivering	53
9 Ikraftträdande	55
10 Verkställighet och uppföljning	55
11 Förhållande till andra propositioner	55

11.1 Förhållande till budgetpropositionen	55
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	55
LAGFÖRSLAG	64
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	64
BILAGA	66
PARALLELLTEXT	66
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	66

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Denna proposition grundar sig på den skrivelse om invandrings- och integrationspolitiken i avsnitt 10.3 i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering enligt vilken mottagningspenningen ska sänkas till det minimum som tillåts enligt grundlagen och mottagandedirektivet. Enligt programmet har regeringen som mål att minska klyftan mellan inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna och vända den trend där Finlands skuldsättning växer.

Genom förslaget eftersträvas besparingar i syfte att balansera ekonomin. Enligt regeringsprogrammet är sparmålet när det gäller mottagningspenningen 13 miljoner euro 2024 och 8 miljoner euro 2025. För åren 2026 och 2027 är sparmålet 4 miljoner euro för vardera året. Sparmålen grundar sig på antaganden om antalet inresande under de aktuella åren.

Ett annat mål i statsminister Orpos regeringsprogram är att förkorta asylprocessen och att effektivisera återsändandet och det frivilliga återresandet. Dessa mål stöder också syftena med denna proposition. En klient vid en förläggning vistas tillfälligt i Finland, och den tid som tillbringas vid förläggningen avses vara kort. Målet är att personen så snabbt som möjligt flyttar till en kommun eller återvänder till sitt utreseland. Därför har mottagningspenningen också planerats att vara en förmån som tryggar personens utkomst endast under en kort tid.

Propositionen har beretts vid inrikesministeriets migrationsavdelning. Under beredningen har samarbete bedrivits med social- och hälsovårdsministeriet, Migrationsverket, förläggningarna och hjälpsystemet för offer för människohandel. Under beredningen utreddes lagstiftningen i de andra EU-medlemsstaterna bland annat genom besök på det svenska justitiedepartementet och Migrationsverket.

Ett utkast till denna proposition var på remiss under tiden 16.2–13.3.2024. Yttranden begärdes av centrala ministerier, myndigheter, organisationer och andra berörda parter. Dessutom hade alla intresserade möjlighet att yttra sig tjänsten i tjänsten utlåtande.fi. Det kom in sammanlagt 33 yttranden.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om utkastet till proposition den 5 april 2024.

Propositionsförslaget har granskats vid justitieministeriets laggranskning.

Beredningsdokumenten för regeringens proposition finns till påseende på inrikesministeriets webbplats <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> under numret SM036:00/2023.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Mottagningsverksamheten

Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011), nedan *mottagandelagen*, syftar till att trygga försörjningen för och omsorgen om personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd samt till att trygga identifierandet av och hjälpen till offer för människohandel.

Enligt 13 § 1 mom. i mottagandelagen ordnas mottagningstjänsterna av den förläggning där den som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd registreras som klient. Mottagningstjänsterna innefattar inkvartering, mottagnings- och brukspenning, nödvändiga social- och hälsovårdstjänster, tolk- och översättartjänster, arbets- och studieverksamhet samt bidrag för frivillig återresa. Inom ramen för mottagningstjänsterna kan också måltider ordnas. Offer för människohandel som inte har hemkommun kan hjälpas genom åtgärder som anges i 38 a § i mottagandelagen.

Enligt 16 § i mottagandelagen ska personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd inkvarteras på en förläggning. Beslut om inkvartering och eventuell förflyttning av klienter från en förläggning till en annan fattas av förläggningen. Inkvarteringen på förläggningen är gemensam inkvartering. Vid inkvarteringen beaktas de inkvarterades ålder och kön. Inkvarteringen ordnas så att familjemedlemmar kan bo tillsammans om de så vill. Enligt 18 § kan en person också själv ordna sitt boende genom enskild inkvartering. Vid enskild inkvartering beviljas inget ekonomiskt stöd för boendet. Den som själv ordnar sin inkvartering får övriga mottagningstjänster från den förläggning där denne registrerats som klient.

Enligt 38 a § i mottagandelagen kan offer för människohandel hjälpas genom trygg inkvartering. Inkvarteringen kan ordnas till exempel i privata bostäder, stödbostäder, skyddshem, skyddshus och förläggningar. Offer för människohandel kan också vid behov skaffa inkvartering på egenhand.

Största delen av dem som inkvarteras på förläggningar bor på förläggningar där de tillreder sin mat själva. Det finns bara några förläggningar som tillhandahåller måltidsservice. Dessa fungerar närmast som transitförläggningar för kortvariga vistelser under första fasen. En person som får mottagningspenning och har sin inkvartering ordnad av förläggningen behöver inte stå för de kostnader som boendet medför. Om personen har egna inkomster eller tillgångar kan en avgift för mottagningstjänsterna enligt 32 § tas ut.

Rätten till mottagningstjänster, mottagningspenning och brukspenning uppkommer den dag personens lämnar in en ansökan om internationellt skydd eller tillfälligt skydd. Rätten till mottagningspenning upphör i likhet med rätten till övriga mottagningstjänster när den som ansöker om internationellt skydd eller tillfälligt skydd blir invånare i en kommun. Personer som på basis av ansökan om internationellt skydd fått uppehållstillstånd och personer som fått tillfälligt skydd och har en sådan hemkommun i Finland som avses i lagen om hemkommun (201/1994) enligt 14 § i mottagandelagen rätt att får mottagningstjänster under en rimlig tid. I 14 a § i mottagandelagen föreskrivs det dessutom om hur länge mottagandetjänster tillhandahålls i en situation där en person efter att ha mottagit beslut om avlägsnande ur landet lämnar Finland eller avlägsnas ur landet.

2.2 EU – bakgrund till lagstiftningen

2.2.1 Mottagandedirektivet

Bestämmelser om förhållandena vid mottagande i medlemsländerna finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), nedan *mottagandedirektivet*. I Finland har direktivet genomförts genom mottagandelagen.

Enligt skäl 24 i direktivets ingress ska medlemsstaterna lagstifta om krav på mottagandet som tillförsäkrar dem en rimlig levnadsstandard och likvärdiga levnadsförhållanden i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna ska fastställa en nivå för det materiella stödet till de sökande

på grundval av relevanta referenser för att man ska kunna säkerställa att det stöd som de beviljas motsvarar de principer som fastställts i mottagandedirektivet. Det betyder inte att det belopp som beviljas bör vara det samma som för de egna medborgarna. Medlemsstaterna får behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna på det sätt som anges i mottagandedirektivet.

Enligt artikel 17.2, som gäller materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård, ska medlemsstaterna se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa. Medlemsstaterna ska se till att kraven på levnadsstandard uppfylls även för personer i utsatt ställning och för personer som hålls i förvar. Enligt punkt 3 i artikeln får medlemsstaterna fastställa som villkor för att bevilja samtliga eller några av de materiella mottagningsvillkoren samt hälso- och sjukvård att de sökande inte har tillräckliga medel för att säkerställa en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehälle. Enligt punkt 4 får medlemsstaterna kräva att de sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren och hälso- och sjukvården om de har tillräckliga tillgångar, t.ex. om de har arbetat under en rimlig tidsperiod.

Om en medlemsstat erbjuder materiella mottagningsvillkor i form av ekonomiskt bidrag eller kuponger ska beloppen enligt punkt 5 i artikeln bestämmas utifrån den eller de nivåer som medlemsstaten i fråga fastställt antingen genom lag eller praxis i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna. Medlemsstaterna får behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna i detta avseende, särskilt om det materiella stödet delvis tillhandahålls in natura eller om syftet med dessa nivåer, när de tillämpas för de egna medborgarna, är att säkerställa en levnadsstandard som är högre än den som fastställs för sökande enligt detta direktiv.

I artikel 20 i direktivet föreskrivs det om inskränkning och indragning av materiella mottagningsvillkor. Enligt punkt 1 får medlemsstaterna inskränka eller i vederbörligen motiverade undantagsfall dra in materiella mottagningsvillkor om en sökande lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits eller underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell rätt. När sökanden har spårats upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa av de, eller alla, materiella mottagningsvillkor som inskränkts eller dragits in. Enligt punkt 3 får medlemsstaterna inskränka eller dra in materiella mottagningsvillkor till exempel om en sökande har undanhållit ekonomiska tillgångar och därför utan rätt fått del av materiella mottagningsvillkor. Artikel 5 kräver att beslut om inskränkning eller indragning alltid ska vara överklagbart. Beslut om inskränkning eller indragning ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och innefatta en motivering. Beslut ska grundas på den berörda personens speciella situation, särskilt när det gäller utsatta personer enligt artikel 21, med beaktande av proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna ska under alla omständigheter säkerställa tillträde till sjukvård i enlighet med artikel 19 och säkerställa värdiga levnadsvillkor för alla sökande. Enligt punkt 6 ska medlemsstaterna se till att materiella mottagningsvillkor inte inskränks eller dras in förrän ett beslut har fattats och delgetts den sökande.

2.2.2 Direktivet om tillfälligt skydd

Bestämmelser om inresa och rättigheter för personer som får tillfälligt skydd finns i rådets direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av

fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, nedan *direktivet om tillfälligt skydd*. I Finland har den första fasen i mottagandet av personer som söker tillfälligt skydd genomförts med mottagandelagen.

Enligt artikel 1 i direktivet om tillfälligt skydd är syftet med direktivet att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Dess syfte är att erbjuda snabbt skydd, i en lättare process än asylförfarandet, till en noggrant avgränsad grupp av människor som plötsligt och tillfälligt tvingas fly från sitt hemområde.

Enligt artikel 4 i direktivet är varaktigheten för det tillfälliga skyddet ett år, men den kan förlängas med högst två år. Enligt artikel 5 grundar sig genomförandet av tillfälligt skydd i alla medlemsstater på Europeiska unionens råds beslut som fastställer huruvida det föreligger massiv tillströmning till EU av fördrivna personer och anger vilka grupper av personer som ska omfattas av det tillfälliga skyddet. Med stöd av rådets beslut är Finland och övriga EU-länder (utom Danmark och Irland) skyldiga att bevilja en bestämd grupp tillfälligt skydd under den tid beslutet är i kraft. Enligt artikel 6 ska det tillfälliga skyddet upphöra att gälla när den längsta tillåtna varaktigheten har löpt ut eller närhelst rådet beslutar om detta med kvalificerad majoritet. I punkt 2 konstateras att rådets beslut (att avsluta det tillfälliga skyddet) ska grundas på ett konstaterande av att situationen i ursprungslandet gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för medlemsstaternas skyldigheter i fråga om non-refoulement.

Enligt artikel 12 i direktivet har personer som åtnjuter tillfälligt skydd rätt att utföra arbete som anställda eller som egenföretagare och att ta del av utbildningsmöjligheter för vuxna eller yrkesutbildning och skaffa sig arbetspraktik. Dessutom ska medlemsstaterna skall se till personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till att skaffa sig bostad. Därtill ska medlemsstaterna se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård.

2.2.3 Direktivet mot människohandel

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättning av rådets rambeslut 2002/629/RIF, nedan *direktivet mot människohandel*, antogs i april 2011. Enligt artikel 1 fastställs i direktivet minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området människohandel. Det inför också gemensamma bestämmelser, med beaktande av genusperspektivet, för att stärka åtgärderna för att förebygga människohandel och förbättra skyddet av dess offer. I direktivet betonas offrets perspektiv, och det grundar sig till stor del på Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. I Finland föreskrivs det om identifierandet av offer för människohandel, tjänster som ska tillhandahållas offer för människohandel och stödåtgärder för dem i mottagandelagen.

Artikel 11 i direktivet gäller hjälp och stöd till offer för människohandel. Enligt punkt 1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i direktivet. Punkt 2 förutsätter att hjälp och stöd ges så snart de behöriga myndigheterna har grundad anledning att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt

för något av de brott som avses i direktivet. Enligt punkt 3 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är beroende av att brottsoffret är villigt att samarbeta vid brottsutredning, åtal eller rättegång, utan att detta påverkar tillämpningen av direktiv 2004/81/EG eller liknande nationella bestämmelser. Enligt punkt 4 ska medlemsstaterna inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa i samarbete med relevanta stödorganisationer.

Enligt punkt 5 ska de hjälp- och stödåtgärder som tillhandahålls offer för människohandel åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård inbegripet psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning. Enligt punkt 7 ska särskild vikt fästas vid brottsoffer med särskilda behov i synnerhet när dessa behov har sin grund i graviditet, hälsotillstånd, funktionshinder, mentala eller psykiska störningar, eller att de har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikel 13 innehåller allmänna bestämmelser om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel. I artikeln betonas att barnets bästa ska komma i främsta rummet.

2.3 Målgrupp

Enligt 14 § i mottagandelagen tillhandahålls mottagningstjänster personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. Dessutom föreskrivs det i 4 kap. om ett hjälpsystem för offer för människohandel.

Mottagningssystemet hade i början av januari 2024 ca 34 700 registrerade klienter (läget 8.1.2024). Av dessa är ca 34 300 registrerade vid förläggningar avsedda för vuxna och familjer och ca 400 som klienter vid de grupper som är avsedda för barn som anlänt till Finland utan vårdnadshavare. Vid utgången av 2023 fanns det sammanlagt 109 förläggningar. Av förläggningarnas klienter har ca 40 procent enskild inkvartering.

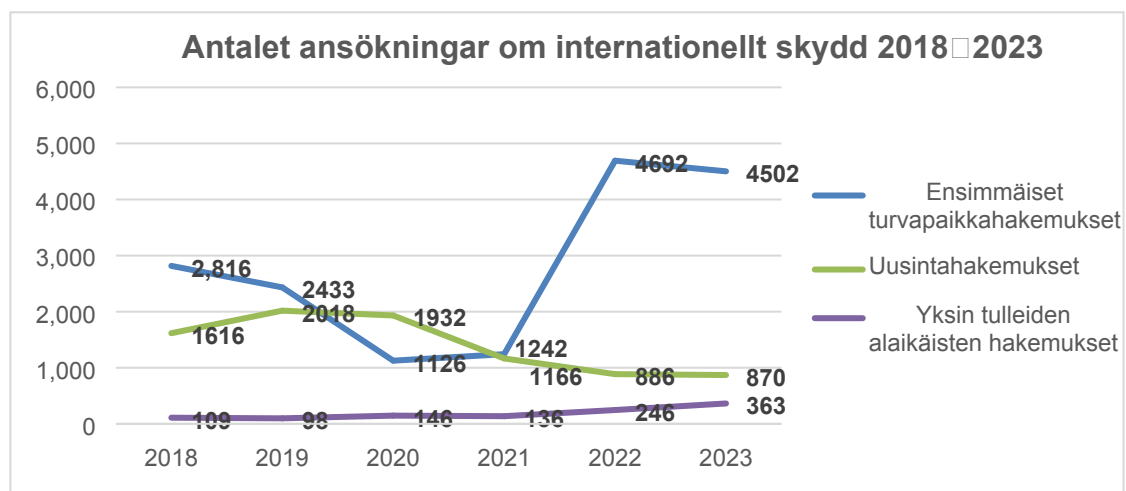
Av mottagningssystemets klienter är 79 procent ukrainare (ca 27 200). Ungefär 51 procent av klienterna är kvinnor och 49 procent män. Dessutom är nästan en fjärdedel (24 procent) av klienterna i mottagningssystemet minderåriga.

Av klienterna får ca 27 900 tillfälligt skydd medan ca 6 400 har sökt internationellt skydd.

2.3.1 Personer som söker internationellt skydd

De som söker internationellt skydd utgör den främsta målgruppen för mottagningstjänsterna, och tjänsterna har planerats med tanke på deras behov. Åren 2018–2023 lämnades sammanlagt ca 26 000 ansökningar om internationellt skydd. Största delen av sökandena var under den perioden irakiska (6 021), somaliska (2 853) och ryska (2 845) medborgare. Majoriteten av sökandena, det vill säga ca 67 procent, var män och ca 48 procent hörde till åldersspannet 18–34 år.

Tabell 1: Antalet ansökningar om internationellt skydd 2018–2023



Källa: Migrationsverket, 8.1.2024.

Av dem som sökte internationellt skydd fick ca 44 procent positivt beslut på sin första ansökan. Det tog i genomsnitt 10 månader (295 dygn) att komma fram till det positiva beslutet. Den genomsnittliga tid som personer som söker internationellt skydd omfattas av mottagningstjänster är för dem som får positivt beslut 390 dygn. För dem som överklagat ett första negativt beslut och senare beviljats uppehållstillstånd eller avlägsnats ur landet är den genomsnittliga tiden 1123 dygn. Beräkningarna baserar sig på samtliga sökande som upphört att vara klienter i mottagningssystemet 2023.

2.3.2 Personer som får tillfälligt skydd

När Ryssland inledde sitt anfallskrig i Ukraina beslutade Europarådet den 4 mars 2022 att aktivera direktivet om tillfälligt skydd. Det var första gången direktivet aktiverades. Europarådets beslut omfattar (1) ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar, (2) personer som fått internationellt skydd i Ukraina och deras familjemedlemmar och (3) andra som varit permanent bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt hemland. Kravet för alla grupper är att personen ska ha bott i Ukraina och lämnat landet efter att Rysslands storoffensiv inleddes, dvs. 24 februari 2022 eller senare.

Rådets beslut gav medlemsländerna en viss prövningsrätt att fastställa den exakta målgruppen för skyddet. I Finland utvidgade statsrådet det tillfälliga skyddet till att omfatta också de ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar som flydde från Ukraina strax innan anfallskriget inleddes eller som redan uppehöll sig i Finland samt medborgare i länder utanför EU som vistats lagligt i Ukraina och som inte kan återvända till sina hemländer.

Inrikesministeriet har gjort en temporär ändring i utlänningslagen (301/2004) som möjliggör att ett uppehållstillstånd som beviljats i Finland på grundval av behov av tillfälligt skydd förblir i kraft så länge direktivet om tillfälligt skydd är i kraft i EU. För närvarande gäller direktivet till den 4 mars 2025.

En person som får tillfälligt skydd har i till en början rätt att få tillgång till tjänster enligt mottagandelagen om personen inte har någon hemkommun enligt lagen om hemkommun. En person som får tillfälligt skydd har rätt att ansöka om hemkommun om personen har ett giltigt

uppehållstillstånd på minst ett år och har vistats i Finland i minst ett år. Hemkommun kan beviljas också innan kravet på ett års vistelse blivit uppfyllt till exempel på grundval av familjeband eller om personen har ett giltigt arbetsavtal eller en studieplats för minst 2 år. Om en person som får tillfälligt skydd får hemkommun enligt lagen om hemkommun övergår personen från mottagningssystemet till kommunens och välfärdsområdets tjänster. Att ansöka om hemkommun är dock frivilligt för den som får tillfälligt skydd.

Personer som får tillfälligt skydd har rätt att arbeta så snart de lämnat in ansökan om tillfälligt skydd. Dessutom kan de som får tillfälligt skydd ha rätt till bosättningsbaserade sociala förmåner från Folkpensionsanstalten om Folkpensionsanstalten anser dem vara stadigvarande bosatta i Finland. Folkpensionsanstalten bedömer vistelsens art självständigt och är inte bunden av en anteckning om hemort i befolkningsdatasystemet. I praktiken uppfylls kriterierna för stadigvarande boende i fråga om största delen av dem som får tillfälligt skydd när de har vistats ett år i Finland. Därefter kan de ha rätt till bosättningsbaserade förmåner.

Tabell 2: Antalet ukrainare som sökte tillfälligt skydd 2022–2023



Vid utgången av 2023 hade det i Finland lämnats sammanlagt ca 65 500 ansökningar om tillfälligt skydd, varav ca 18 800 år 2023. I mottagningssystemet finns det ca 27 200 personer som får tillfälligt skydd.

Cirka 98 procent av dem som får tillfälligt skydd är ukrainare. Förutom ukrainare har tillfälligt skydd beviljats sammanlagt ca 1 260 medborgare i andra länder som till största delen hör till någon ukrainares familj. Största delen av de övriga som beviljats tillfälligt skydd är ryska eller nigerianska medborgare.

De som får tillfälligt skydd avviker som grupp från dem som söker internationellt skydd framför allt i fråga om köns- och åldersfördelning och familjesammansättning. Av de personer som är

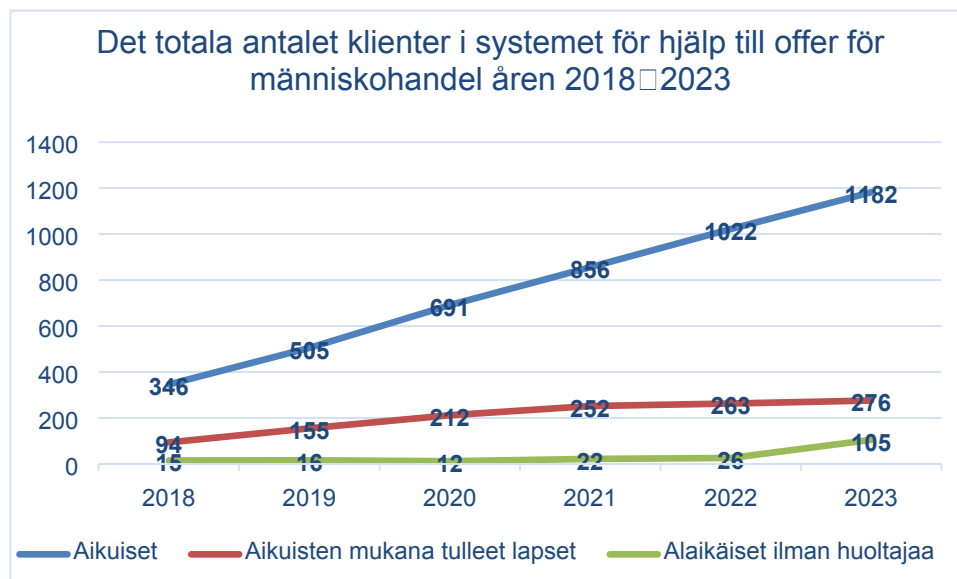
registrerade i mottagningssystemet och får tillfälligt skydd är merparten, ca 57 procent, kvinnor och 26 procent minderåriga. Enligt migrationsverkets bedömning är andelen ensamförsörjare större bland dem som får tillfälligt skydd än den är i övriga klientgrupper. Uppskattningsvis 11 procent av alla som får tillfälligt skydd är ensamförsörjare. Dessutom finns det bland dem som får tillfälligt skydd klart fler gamla och personer med funktionsnedsättning.

Hittills har ca 19 800 ukrainare beviljats hemort (läget 31.12.2023). Av dem har ca 16 100 flyttat från mottagningssystemet till den kommunala servicen (läget 30.1.2024). För närvarande skulle ca 10 600 ukrainare som är registrerade vid förläggningarna kunna söka hemkommun. Utöver dem som övergått till kommuner har cirka 20 600 andra ukrainare lämnat systemet (läget 7.12.2023). Största delen av dem bedöms ha återvänt till Ukraina eller flyttat till ett annat EU-land.

2.3.3 Offer för människohandel som saknar hemkommun

Verksamheten inom hjälpsystemet för offer för människohandel drivs av förläggningen i Joutseno. Till klient i hjälpsystemet kan en person föreslås och väljas oberoende av nationalitet och uppehållsrätt. Bland klienterna i hjälpsystemet kan det således finnas personer som inte har laglig rätt att uppehålla sig i Finland men också personer som är finska medborgare eller har en sådan hemkommun som avses i lagen om hemkommun. Velfärdsområdena ansvarar för att hjälp ordnas för de offer för människohandel som har hemkommun i Finland. Förläggningen i Joutseno igen bär ansvar för hjälpen till de offer som saknar hemkommun. De offer för människohandel som saknar hemkommun har rätt till de tjänster som avses i 38 a § i mottagandelagen. Till dessa hör bland annat inkvartering och mottagningspenning.

Tabell 3: Antalet klienter i hjälpsystemet åren 2018–2023



Källa: Systemet för hjälp till offer för människohandel 15.1.2024.

Systemet för hjälp till offer för människohandel har 2023 tagit emot sammanlagt 326 nya klienter. Av dem hade 64 procent, dvs. 208 personer, blivit offer för människohandel i Finland.

Sammanlagt uppgick antalet registrerade klienter i hjälpsystemet 2023 till 1 563 personer. En del av dem so omfattas av hjälpsystemet har hemkommun och får därför inte mottagningstjänster eller mottagningspenning.

Antalet möjliga eller verifierade offer för människohandel uppgick år 2023 till 1 287. Av klienterna var 105 minderåriga när de började få hjälp. Hjälpsystemet hjälper inte bara offer för människohandel utan också deras minderåriga barn. Bland klienterna fanns sammanlagt 276 sådana minderåriga. Av klienterna var 224 personer som sökt internationellt skydd och får sina tjänster av den förläggning där de är registrerade. Dessutom fanns det 92 klienter som inte hade registrerad hemkommun i Finland och inte heller hade sökt internationellt skydd eller fick tillfälligt skydd. Hjälpsystemet ordnar de tjänster som dessa personer behöver.

2.3.4 Barnen

Barn som är klienter vid en förläggning kan registreras antingen som barn som kommit till landet med familj eller som barn som kommit utan vårdnadshavare. Ett barn som registrerats som klient på en förläggning tillsammans med sin familj inkvarteras med sin vårdnadshavare antingen på en förläggning för vuxna och familjer eller i enskild inkvartering. Barn som anländer utan vårdnadshavare inkvarteras i regel i grupphem eller enheter för stödboende avsedda för barn. Dessutom kan barn utan vårdnadshavare inkvarteras på andra inkvarteringsställen som är avsedda för barn. Barn utan vårdnadshavare kan också få enskild inkvartering eller inkvarteras vid förläggningar för vuxna och familjer tillsammans med släktingar och andra närstående.

På grupphemmens verksamhet tillämpas 59 § i barnskyddslagen (417/2007). Avsikten är att garantera barn som bor i grupphem tillräcklig vård, fostran och omsorg sett till behoven hos barn som är åtskilda från sina föräldrar. I en enhet för stödboende får unga som fyllt 16 år och saknar vårdnadshavare inkvarteras, om det är motiverat med tanke på deras utveckling och välfärd. I grupphem och stödboenden avsedda för barn utan vårdnadshavare kan fullt uppehålle ordnas. I mottagningssystemet ingår för närvarande 22 grupphem. Det finns ingen enhet för stödboende som har verksamhet.

Under perioden från januari 2018 till november 2023 lämnades 4 187 ansökningar om internationellt skydd för barn som kommit med familj. Under samma tid lämnades 1 063 ansökningar för barn som kommit till landet utan vårdnadshavare. Av de barn som kommit utan vårdnadshavare och söker internationellt skydd var största delen 15–17 år gamla när ansökan lämnades. Av dem som kommit utan vårdnadshavare och söker internationellt skydd har ca 70 procent varit pojkar och ca 30 procent flickor.

Åren 2022–2023 har tillfälligt skydd beviljats sammanlagt 13 269 barn som kommit till landet med sin familj och 1 116 som kommit utan vårdnadshavare. Största delen av dem som kommit till landet utan vårdnadshavare och får tillfälligt skydd har varit 17-åringar. En stor del av dem har redan hunnit bli myndiga.

För närvarande är ca 24 procent av förläggningarnas klienter under 18 år (läget 17.1.2024). Antalet barn som anlant med sin familj är 7 587. Av dem får 84 procent tillfälligt skydd. Antalet barn som kommit till Finland utan vårdnadshavare och är registrerade vid grupphem är 384. Av dem är 131 ukrainare. Av de ukrainare som bor i Finland utan vårdnadshavare är dessutom 692 registrerade vid förläggningar för vuxna och familjer och är antingen inkvarterade på förläggningen eller har enskild inkvartering tillsammans med en släkting eller någon annan närstående.

Man strävar efter att behandla ansökningar lämnade av barn som kommit till Finland utan vårdnadshavare snabbt. Den genomsnittliga behandlingstiden per ansökan är ca 6 månader. Största delen (93 procent år 2023) av de barn som vistas i Finland utan vårdnadshavare får ett positivt beslut på sin ansökan om internationellt skydd. En ansökan om tillfälligt skydd behandlas på cirka en vecka.

2.4 Mottagningspenning och brukspenning

Mottagningspenningen och brukspenningen är tjänster enligt mottagandelagen. Genom dessa tryggas rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § i grundlagen för personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel utan hemkommun.

Mottagningspenning beviljas en person i syfte att trygga den oundgängliga försörjning som personen 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. Mottagningspenningen består av mottagningspenningens grunddel och en kompletterande mottagningspenning. Barn utan vårdnadshavare beviljas brukspenning i stället för månadspenning när de inkvarteras på förläggningar som ordnar fullt uppehälle.

Mottagningspenningen och brukspenningen ska sökas. Den beviljas av den förläggning där sökanden är registrerad som klient. Vid beviljandet av mottagnings- och brukspenning iakttas i tillämpliga delar bestämmelserna om förfarandet i 3 kap. i lagen om utkomststöd (1412/1997). Vid återkrav av mottagnings- och brukspenning tillämpas bestämmelserna om återkrav i 4 kap. i lagen om utkomststöd.

Beslut om beviljande av mottagnings- och brukspenning är förvaltningsbeslut, och när de fattas ska förvaltningslagen (434/2003) iakttas. Ändring av beslutet får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med 47 § i förvaltningslagen. Beslut om mottagnings- eller brukspenning delges sökanden skriftligen på finska eller svenska, och en besvärсанvisning bifogas.

Mottagningspenningen betalas i första hand in på ett förbetalt kort som Migrationsverket skaffat eller på ett finskt bankkonto som den sökande angett enligt sökandens eget val. Om ingetdera av de primära betalningssätten är möjligt betalas mottagningspenningen i kontanter.

2.4.1 Mottagningspenningens grunddel

Enligt 20 § i mottagandelagen är mottagningspenningens belopp är skillnaden mellan utgifter som ska täckas med mottagningspenningens grunddel och utgifter för hälso- och sjukvård som är större än ringa samt de inkomster och tillgångar som står till förfogande. I mottagandelagen föreskrivs det om beloppet av mottagningspenningen och brukspenningen för olika persongrupper. I förarbetena till mottagandelagen (RP 266/2010 rd) konstateras att de belopp som föreslås i mottagandelagen är kalkylmässiga uppskattningar av utgifterna för det dagliga uppehållet motsvarande de olika persongruppernas minimikonsumtionsnivå.

Mottagningspenningens grunddel är lika stor för personer som söker internationellt skydd, personer som får tillfälligt skydd och offer för människohandel utan hemkommun. Mottagningspenningens avses täcka nödvändiga dagliga utgifter. Enligt motiveringarna till 19 § 2 mom. i mottagandelagen ska grunddelen täcka utgifter för kläder, ringa avgifter för hälso-

och sjukvård, utgifter för användning av lokaltrafik och telefon samt andra motsvarande utgifter som hänför sig till en persons och familjs dagliga uppehåll samt utgifter för kost i de fall där förläggningen inte ordnar måltider. Andelen för utgifter för kost dras av från den mottagningspenning som betalas ut om förläggningen ordnar måltider. Enligt motiveringarna till mottagandelagen omfattar utgifterna för kläder även skor. Med ringa utgifter för hälso- och sjukvård avses utgifter för det dagliga livet och den första hjälp som ges i familjen, vilka inte äventyrar en individs eller en familjs ekonomi. I dessa utgifter ingår bland annat utgifter för receptfria läkemedel och medicinska förnödenheter, så länge det i genomsnitt rör sig om små mängder.

Tabell 4. Mottagningspenningens belopp vid förläggningar för vuxna och familjer 2023

MOTTAGNINGSPENNING	Ingen måltidsservice/månad	Måltider på förläggningen/månad
Ensamboende och ensamförsörjare	348,50 euro	102,15 euro
Andra personer över 18 år ¹	294,42 euro	84,12 euro
Barn som bor med sin familj	222,32 euro	66,10 euro

För närvarande är beloppet av mottagningspenningen vid förläggningar med måltidsservice för samtliga klientgrupper ca 28–30 procent av den fulla mottagningspenningen. De kalkylerade utgifterna för kost kan således uppskattas utgöra ca 70 procent av mottagningspenningens grunddel. Det föreskrivs likväl inte i lag om de kalkylerade utgifterna för kost som ska täckas av mottagningspenningen.

De inkomster och tillgångar som står till personens och familjens förfogande påverkar storleken på mottagningspenningen, och de beaktas på det sätt som anges i lagen om utkomststöd när mottagningspenning beviljas. I varje situation där mottagningspenning söks utreds personens och familjens möjligheter att klara sig med sina egna inkomster och tillgångar. När klienten lämnar sin ansökan ska denne uppge alla inkomster och andra tillgångar som denne själv och familjen de facto förfogar över. Vid behov begärs uppgifter om inkomst och tillgångar av klienten genom en begäran om tilläggsutredning. En förläggning har också enligt 13 § i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020) rätt att få uppgifter av Folkpensionsanstalten och skattemyndigheten.

För fastställande av mottagningspenningen görs en beräkning i vilken sökandens och familjens disponibla inkomster och tillgångar beaktas enligt 11 och 12 § i lagen om utkomststöd. I lagen om utkomststöd föreskrivs det också om inkomster och tillgångar som inte beaktas. Av en arbetande persons förvärvsinkomst beaktas inte 150 euro per månad och inte heller den del som motsvarar utgifter för arbetsresor och övriga av arbetet förorsakade utgifter. Som utgifter i kalkylen beaktas personens och familjens grunddelar och hälso- och sjukvårdsutgifter som är

¹ Med andra personer över 18 år avses vuxna som lever i gemensamt hushåll

större än ringa. Om de utgifter som beaktas i kalkylen är större än inkomsterna betalas skillnaden som mottagningspenning till sökanden.

2.4.2 Kompletterande mottagningspenning

Den kompletterande mottagningspenningen är en behovsprövad förmån som beviljas på grundval av individuella behov. Den kompletterande mottagningspenningen är inte avsedd för dagliga utgifter. Enligt 19 § 3 mom. kan den beviljas för att täcka utgifter som ansetts behövliga på grund av en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden. Som särskilt behov eller förhållande anses till exempel en långvarig eller svår sjukdom, varvid man med behovsprövad mottagningspenning kan täcka vardagliga utgifter som orsakas av sjukdomen. Till de utgifter som orsakas av särskilda behov eller förhållanden hör också utgifter för nödvändig specialkost eller barnartiklar. Även till exempel reseutgifter i samband med asylsamtal för en person som söker internationellt skydd kan bekostas. De som inte längre är i läropliktsåldern kan beviljas kompletterande mottagningspenning för kostnader som orsakas av deltagande i studieprogram utanför förläggningen.

Syftet med stöd som beviljas som kompletterande mottagningspenning är att främja klientens hälsa, välbefinnande och möjligheter att klara sig och fungera självständigt och förhindra att situationen blir betydligt sämre. När beslut om kompletterande mottagningspenning fattas, behövs oftast en mera omfattande utredning av klientens helhetssituation än när det är fråga om mottagningspenningens grunddel. Den kompletterande mottagningspenningen kan spela en viktig roll när man svarar på behovet av särskilt stöd hos en klient som är i utsatt ställning och sörjer för att denne klarar sig.

2.4.3 Nyttigheter

Förläggningarna ger sina klienter en del av stödet i form av nyttigheter. Enligt förarbetena till mottagandelagen ska mottagningspenningens belopp motsvara utkomststödet grunddel enligt lagen om utkomststöd, dock så att en andel motsvarande de nyttigheter som ordnas av förläggningen har dragits av från beloppet. Den andel som ges i form av nyttigheter ska utgöra 30 procent av det grunddelsbelopp som anges i 9 § i lagen om utkomststöd. Den utgörs av avgiftsfria medier som tillhandahålls vid mottagandet och andra nyttigheter som ska bekostas med grunddelen, såsom städ- och rengöringsredskap samt hobbyutrustning.

Enligt Migrationsverket ges materiella nyttigheter huvudsakligen till klienter vars inkvartering är ordnad av en förläggning. Klienter i enskild inkvartering får i regel inte materiella nyttigheter.

Alla nya klienter får ett startpaket av engångskaraktär. Startpaketets värde i pengar är ca 150 euro (gällande Hansel-pris). Paketet utgörs av köksredskap för 29 euro, textilier för 116 euro och hygienartiklar för 5,25 euro. Startpaketet förbättrar en persons utkomst under den första månaden med ca 30 procent (mottagningspenningens grunddel för ensamstående och ensamförsörjare).

Dessutom tillhandahålls förläggningarnas klienter vid behov bland annat följande nyttigheter: toalettpapper, handdukar på rulle, handtvål, städ- och rengöringsredskap, underhållnings- och informationselektronik (till exempel tv-apparater för gemensamt bruk vid förläggningarna, datorer och telefoner som tillhandahålls klienterna), redskap för fritidsaktiviteter som tillhandahålls klienterna (till exempel olika leksaker och bollspel, såsom fotboll och korgboll). Vid förläggningarna ska det också finnas kläder och skor för särskilda situationer. Dessa kan vid behov ges personer som har akut behov till exempel av vinterkläder. De kläder som förläggningarna har för sådana situationer är i allmänhet använda kläder som de fått som gåva.

Värdet av dessa nyttigheter av bestående karaktär och deras andel av personens utkomst är svår att beräkna exakt. De bedöms dock i praktiken inte nå upp till den andel på 30 procent av beloppet av utkomststödets grunddel som avses i förarbetena till mottagandelagen

2.4.4 Hälso- och sjukvårdsutgifter som är större än ringa

De ringa utgifter för hälso- och sjukvårdsutgifter som uppkommer utan läkarordination, såsom kostnader för receptfria läkemedel, anses i allmänhet beaktade i mottagningspenningens grunddel. Utöver de ringa utgifter för hälso- och sjukvårdsutgifter som ska täckas av grunddelen beaktas som utgifter när mottagningspenningen bestäms de utgifter för hälso- och sjukvård som är större än ringa till nödvändigt belopp. Till de utgifter som är större än ringa hör till exempel läkemedel som skaffats enligt läkarordination, medicinska förnödenheter, proteser och hjälpmedel och andra utgifter för hälso- och sjukvård som till sitt belopp i genomsnitt inte är ringa. Typiska utgifter som är större än ringa är också till exempel de kostnader som glasögon medför. I regel krävs att vården är nödvändig eller läkemedlet nödvändigt för klienten. Förmånen beviljas sökanden i form av en betalningsförbindelse eller mot köpkvitto.

2.4.5 Arbets- och studieverksamhet och sänkt mottagningspenning

Enligt 29 § i mottagandelagen ska det vid andra förläggningar än transitförläggningar ordnas möjligheter till arbete och studier för att främja självständigt handlande hos personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. Även vid transitförläggningar kan det ordnas arbets- och studieverksamhet.

Om en boende vid en förläggning upprepade gånger utan grundad anledning vägrar delta i sådant arbete eller sådana studier som han eller hon anvisats, kan den mottagningspenning som betalas ut till honom eller henne enligt 29 § 2 mom. i mottagandelagen minskas med högst 20 procent under högst två månaders tid. Avdraget får inte äventyra den oundgängliga försörjning som behövs för trygghet av ett människovärdigt liv eller för uppfyllandet av en lagstadgad underhållsskyldighet, och det får inte heller i övrigt vara oskäligt. Beslut om avdrag på mottagningspenningen fattas i enlighet med förvaltningslagen.

Enligt det direktiv som Migrationsverket har gett förläggningarna gäller skyldigheten att delta i arbets- och studieverksamhet personer som är inkvarterade vid en förläggning. De som har enskild inkvartering är inte skyldiga att delta i verksamheten. Dessutom kan en klient bli befriad från skyldigheten att delta i arbets- och studieverksamheten om denne arbetar eller studerar på heltid utanför förläggningen.

Enligt Migrationsverket deltar förläggningarnas klienter i regel samvetsgrant i den arbets- och studieverksamhet som de anvisats, och det förekommer knappt någon ogrundad frånvaro eller vägran att delta. Därför görs väldigt få sänkningar av mottagningspenningen.

Mottagandedirektivet gör det inte möjligt att sänka mottagningspenningen därför att personen vägrar delta i aktiverande verksamhet som anvisats denne.

2.4.6 Brukspenning som beviljas barn som kommit till Finland utan vårdnadshavare

Om det grupphem eller det stödboende som svarar för mottagandet av ett barn utan vårdnadshavare ordnar fullt uppehälle, som täcker de utgifter enligt 19 § i mottagandelagen som ska täckas med mottagningspenningens grunddel och den kompletterande mottagningspenningen samt hälso- och sjukvårdsutgifter som är större än ringa, beviljas den minderåriga brukspenning i stället för mottagningspenning. Grupphemmet eller stödboendet

svarar för barnets eller den ungas fulla uppehälle, det vill säga alla oundgängliga grundläggande utgifter och utgifter som beror på särskilda omständigheter. Till dessa utgifter hör exempelvis minderårigas klädutgifter. Vid grupphemmen ordnas måltider som en del av omvårdnaden och fostran. Stödboendets uppgift är att stödja den unga i träningen inför ett självständigt liv, varvid matlagning kan ingå i processen att lära sig leva självständigt och hantera sitt liv.

Brukspenningen är avsedd att användas av barnet eller den unga för att tillgodose personliga behov. Genom brukspenningen tryggas alltså inte barnets försörjning. Dess syfte är att stödja barnets eller den ungas utveckling mot självständighet. Förläggningen beslutar om betalning av brukspenning som en del av självständighetsfostran. Beviljande av brukspenning är en förvaltningsåtgärd av samma slag som beviljande av mottagningspenning. Brukspenningen sänks inte på disciplinära grunder.

Brukspenningen för barn och unga utan vårdnadshavare uppgick år 2023 till 30,04 euro per månad för dem som är under 16 år och 54,08 euro per månad för dem som fyllt 16 år. Brukspenningen kan också vara mindre än så, om det är motiverat med tanke på barnets ålder och utvecklingsnivå.

Om en ung över 16 år har enskild inkvartering eller bor i stödboende som inte erbjuder fullt uppehälle betalas denne mottagningspenning i stället för brukspenning. Mottagningspenningens belopp är det samma som för en ensamstående vuxen, det vill säga 348,50 euro. Även minderåriga under 16 år som har enskild inkvartering beviljas samma mottagningspenning som en ensamstående vuxen.

2.5 Kostnaderna för utkomstskyddet i mottagningssystemet

Utkomstskyddet i mottagningssystemet består av mottagningspenningen, brukspenningen, ett stöd som täcker kostnader för hälso- och sjukvård som är större än ringa och den kompletterande mottagningspenningen. De totala kostnaderna beror på antalet klienter i mottagningssystemet, klientelens sammansättning och inkvarteringsmodellen.

Tabell 5: De sammanlagda kostnaderna för det utkomststöd som beviljades i mottagningssystemet åren 2019–2023

Utkomstskydd	2019	2020	2021	2022	9/2023
Mottagningspenning	21 350 000 €	17 189 000 €	13 194 000 €	58 608 000 €	67 474 000 €
Kompletterande mottagningspenning	1 155 000 €	830 000 €	721 000 €	1 362 000 €	1 778 000 €
Hälso- och sjukvårdsutgifter som är större än ringa	913 000 €	827 000 €	497 000 €	1 563 000 €	2 222 000 €
Brukspenning	69 000 €	39 000 €	52 000 €	119 000 €	327 000 €
UTKOMSTSKYDD TOTALT	23 487 000 €	18 885 000 €	14 464 000 €	61 652 000 €	71 801 000 €
Antal klienter i medeltal/månad	9 549	7 415	5 521	27 105	45 191

Enligt Migrationsverket är uppgifterna i tabellen osäkra. Den anger i första hand storleksordningen för det utkomstskydd som beviljas. De summor som anges i tabellen kan innehålla kostnader som inte ingår i utkomstskyddet eller så har kostnaderna för utkomstskyddet angetts under fel kostnadskategori.

2.6 Indexjustering åren 2024–2027

Mottagnings- och brukspenningens belopp justeras varje år på det sätt som föreskrivs i lagen om folkpensionsindex (456/2001). Lagen om indexjustering åren 2024–2027 av vissa förmåner och belopp som är bundna vid folkpensionsindex och levnadskostnadsindex (1296/2023), nedan *lagen om indexjustering åren 2024–2027*, som trädde i kraft den 1 januari 2024, fryser mottagningspenningens och brukspenningens belopp till 2023 års nivå. Lagen gäller till utgången av 2027, dock så att om poängtalet för folkpensionsindexet under något av de år lagarna är i kraft är minst 2009, ska lagen tillämpas endast till utgången av det året. I praktiken innebär detta att effekten av en utebliven justering av förmånerna och beloppen på den reella nivån på förmånerna och beloppen blir högst 10,2 procent. Av tabellerna nedan framgår mottagningspenningens och brukspenningens belopp om den årliga justeringen enligt folkpensionsindexet skulle genomföras på vanligt sätt samt effekten av att indexjusteringen fryses på de mottagningspenningar och brukspenningar som betalas månatligen (under antagande att taket på 10,2 procent nås under år 2027)².

Tabell 6: Beloppet av mottagningspenningen vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice höjt enligt folkpensionsindexet (FP) samt effekten av indexfrysningen åren 2023–2027

Mottagningspenning, inga måltider €/månad	2023	2024	2025	2026	2027
Folkpensionsindexets poängtal (antagande)	1805	1911	1944	1977	2017
Ensamstående och ensamförsörjare, FP-höjd	348,5	368,97	375,34	381,71	389,43
Effekt av indexfrysningen		-20,47	-26,84	-33,21	-40,93
Vuxen i gemensamt hushåll, FP-höjd	294,42	311,71	317,09	322,48	329,00
Effekt av indexfrysningen		-17,29	-22,67	-28,06	-34,58
Barn som bor med sin familj, FP-höjd	222,32	235,38	239,44	243,51	248,43
Effekt av indexfrysningen		-13,06	-17,12	-21,19	-26,11

Tabell 7: Beloppet av mottagningspenningen vid förläggningar med måltidsservice höjt enligt folkpensionsindexet (FP) samt effekten av indexfrysningen åren 2023–2027

Mottagningspenning, måltider €/månad	2023	2024	2025	2026	2027
Folkpensionsindexets poängtal (antagande)	1805	1911	1944	1977	2017
Ensamstående och ensamförsörjare, FP-höjd	102,15	108,15	110,02	111,88	114,15
Effekt av indexfrysningen		-6,00	-7,87	-9,73	-12,00
Vuxen i gemensamt hushåll, FP-höjd	84,12	89,06	90,60	92,14	94,00
Effekt av indexfrysningen		-4,94	-6,48	-8,02	-9,88

² Poängtalerna för folkpensionsindexet har fastställts för åren 2023 och 2024. Poängtalerna för 2025–2027 är baserade på prognoser och har publicerats av finansministeriet den 31 augusti 2023.

Barn som bor med sin familj, FP-höjd	66,10	69,98	71,19	72,40	73,86
Effekt av indexfrysningen		-3,88	-5,09	-6,30	-7,76

Tabell 8: Beloppet av den brukspenning som beviljas minderåriga utan vårdnadshavare höjd enligt folkpensionsindexet (FP) samt effekten av indexfrysningen åren 2023–2027

Brukspenning, €/månad	2023	2024	2025	2026	2027
Folkpensionsindexets poängtal (antagande)	1805	1911	1944	1977	2017
Barn eller ung under 16 år, FP-höjd	30,04	31,80	32,35	32,90	33,57
Effekt av indexfrysningen		-1,76	-2,31	-2,86	-3,53
16–17 år gammal, FP-höjd	54,08	57,26	58,24	59,23	60,43
Effekt av indexfrysningen		-3,18	-4,16	-5,15	-6,35

Effekten av att indexjusteringarna lämnas ogjorda är störst mätt i euro i fråga om de mottagningspenningar som betalas ensamstående och ensamförsörjare. Som störst är den 40 euro per månad när måltider inte ingår i mottagningstjänsterna. För dem som bor på en enhet med måltidsservice är effekten som högst 12 euro per månad. Effekten på den mottagningspenning som betalas andra myndiga som bor i gemensamt hushåll (utan måltidsservice) är högst 34 euro per månad. Effekten på den brukspenning som betalas minderåriga utan vårdnadshavare är som högst 6 euro per månad.

2.7 Förhållandet mellan mottagningspenningen och utkomststödet

Enligt 1 § i lagen om utkomststöd är utkomststödet ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand med syfte att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv. Till de utgifter som beaktas då grundläggande utkomststöd beviljas och som täcks med grunddelen enligt 7 § i lagen utgifter för kost och kläder, smärre hälso- och sjukvårdsutgifter samt utgifter som beror på personlig hygien och hemmets hygien, användning av lokaltrafik, prenumeration på dagstidning, användning av telefon och datakommunikation och hobby- och rekreationsverksamhet samt andra motsvarande utgifter som hänför sig till en persons och familjs dagliga uppehåll. Utöver de utgifter som täcks med grunddelen beaktas som övriga grundutgifter till behövligt belopp andra utgifter för boende, hälso- och sjukvård och andra utgifter än de som ingår i grunddelen. Enligt 7 a § i lagen om utkomststöd beaktas som boendeutgifter till behövligt belopp hyra, uppvärmningskostnader, utgifter för hushållselektricitet, hemförsäkringspremier och vattenavgifter.

Om en medlemsstat erbjuder materiella mottagningsvillkor i form av ekonomiskt bidrag eller kuponger kräver mottagandedirektivet att beloppen bestäms utifrån den eller de nivåer som medlemsstaten i fråga fastställt antingen genom lagstiftning eller praxis i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna. Medlemsstaterna får behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna särskilt om det materiella stödet delvis tillhandahålls in natura eller om syftet med dessa nivåer, när de tillämpas för de egna medborgarna, är att säkerställa en levnadsstandard som är högre än den som fastställs för sökande enligt detta direktiv. Det ekonomiska stöd som betalas personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd separerades från det allmänna utkomststödet år 2011 i samband med den totala

omarbetningen av mottagandelagen. Sedan dess har asylsökande och de som får tillfälligt skydd i stället för utkomststöd betalats mottagningspenning, medan barn utan vårdnadshavare betalas brukspenning. Mottagningspenningen fastställdes då till 70 procent av den grunddel som anges i 9 § i lagen om utkomststöd. Den lägre nivån motiverades då med att de som får mottagningspenning får en del av mottagningstjänsterna i form av nyttigheter. Den andel av mottagningstjänsterna som ges som nyttigheter ansågs täcka de återstående 30 procenten av utkomststödet grunddel.

Det utkomststöd som betalades personer som sökte internationellt skydd enligt den tidigare reglering som grundade sig på lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) och inrikesministeriets förordning om indelning av utkomststödet grunddel för asylsökande i nyttigheter och en del som ges ut i pengar samt om avgifter som tas ut för inkvartering och tjänster i samband med mottagandet (65/2010) uppgick till 70 procent av utkomststödet grunddel därför att stödet minskades med det kalkylerade värdet av de nyttigheter som gavs vid förläggningarna.

Mottagningspenningen knöts år 2011 till folkpensionsindexet som också utkomststödet är knutet till. Syftet med detta var att säkerställa att det samband mellan den rimliga levnadsstandarden för medborgarna och mottagningspenningen som mottagandedirektivet kräver bevarades. År 2010 var utkomststödet grunddel för en ensamstående 417,45 euro. Mottagningspenningens grunddel för ensamstående med inkvartering på en förläggning som inte tillhandahåller måltidsservice fastställdes i 2011 års mottagandelag till 290 euro. Vid förläggningar med måltidsservice fastställdes mottagningspenningen till 85 euro, vilket var ca 21 procent av utkomststödet grunddel.

År 2024 var utkomststödet grunddel för ensamstående 587,71 euro per månad. Storleken på mottagningspenningens grunddel förblir på grund av indexfrysningen på 2023 års nivå och den utgör för närvarande 59 procent av utkomststödet grunddel. Storleken på mottagningspenningen i förhållande till utkomststödet grunddel har följaktligen minskat med 11 procentenheter sedan 2010. Vid en förläggning med måltidsservice är mottagningspenningens grunddel för närvarande 17 procent av utkomststödet grunddel. I praktiken beror minskningen av mottagningspenningen i förhållande till utkomststödet på att det har gjorts separata höjningar av utkomststödet. Utkomststödet grunddel höjdes till exempel år 2019 samtidigt som pensionsindexets poängtal sänktes. Dessutom gäller lagen om indexjustering åren 2024–2027 inte utkomststödet, varför den indexfrysning som trädde i kraft vid ingången av 2024 och som gäller mottagningspenningen ökade skillnaden mellan utkomststödet och mottagningspenningen. Utkomststödet grunddel beräknas 2027 uppgå till 620,31 euro om de prognosticerade poängtal för folkpensionsindexet som presenteras i avsnitt 3.5 är korrekta. Mottagningspenningen kommer då på grund av indexfrysningen att utgöra 56 procent av utkomststödet grunddel.

2.7.1 Mottagningspenningen och vistelsens tillfälliga karaktär

Mottagningspenning genom mottagandelagen bunden utkomststödet grunddel på det sätt som beskrivits ovan. Enligt 27 § 1 mom. i lagen om utkomststöd beviljas utkomststöd en sökande eller familj som vistas stadigvarande i Finland. Vistelsens faktiska karaktär ska utredas individuellt för varje sökande. Enligt 40 § i utlänningslagen vistas en person som söker internationellt skydd lagligt i Finland under den tid ansökan behandlas. Personen har likväl inte uppehållstillstånd eller hemkommun enligt lagen om hemkommun, och personens vistelse inom ramen för mottagningssystemet avses vara kortvarig. En person som får tillfälligt skydd har uppehållstillstånd, men vistelsen är i överensstämmelse med benämningen avsedd att vara temporär. Personen har i regel inte rätt att under det första året av sin vistelse få en anteckning

om hemort i befolkningsdatasystemet. Enligt 4 § 1 mom. 2 punkten i lagen om hemkommun ska en hemkommun bestämmas för en person som har ett i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till kontinuerlig eller permanent vistelse. Enligt 5 punkten i momentet ska en hemkommun också bestämmas om personen har ett i utlänningslagen avsett giltigt tillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse och dessutom med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland. Som faktorer som visar att boendet är stadigvarande beaktas bland annat att personen har haft tillfällig bostad i Finland i över ett års tid utan avbrott efter inflyttningen (4 § 2 mom. 4 punkten i lagen om hemkommun). En person som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd och som registrerats som klient vid en förläggning kan därför inte anses vistas stadigvarande i Finland. Det som sagts ovan gäller också offer för människohandel som inte har hemkommun.

Även om utkomststöd i regel är förbehållet sökande som är stadigvarande bosatta i Finland, konstateras det i 27 § 2 mom. i lagen om utkomststöd att var och en som vistas i landet ändå har rätt att i brådskande situationer få stöd för att trygga nödvändig hjälp så att personens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg inte äventyras. Enligt regeringens proposition om ändring av lagen om utkomststöd (RP 127/2022 rd) innebär detta att om sökandens faktiska vistelse i Finland inte ska betraktas som stadigvarande, ska en sökande som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv åtminstone ha rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Oftast har man gjort den tolkningen att nödvändighetsartiklar omfattar kost, nödvändiga läkemedel och kläder samt logi. Några entydiga minimibelopp för stödet anges inte i lagen, eftersom det grundar sig på prövning i den aktuella situationen. I regeringens proposition om utkomststöd konstateras dessutom att trots att dessa personer inte har rätt till grunddel enligt lagen om utkomststöd som sådan och det för deras del således inte blir fråga om att sänka grunddelen, kan 10 § i lagen om utkomststöd ändå vara vägledande för hur mycket utkomststödet som beviljas i sista hand på en gång högst kan sänkas i en situation när grunddelen sänks. Enligt paragrafen kan grunddelen sänkas med högst 40 procent. Rätten till tryggad nödvändig hjälp för andra än sådana som vistas stadigvarande i landet betyder alltså inte att de har rätt till så kallat utkomststöd till fullt belopp, som det föreskrivs om i 6 § i lagen om utkomststöd och andra bestämmelser om fastställande av stöd. Det stöd som avses i 27 § 2 mom. kan således vara lägre än så.

Följaktligen har en person vars vistelse i Finland bedöms vara tillfällig oberoende av vistelsens art rätt till minst en oundgänglig del av det grundläggande utkomststödet om personen är i behov av brådskande utkomststöd och inte kan trygga sin försörjning på något annat sätt. Detta nödvändiga utkomststöd beviljas till exempel personer som vistas i Finland utan uppehållsrätt. I samband med behandlingen av ansökan utreder Folkpensionsanstalten om sökanden har faktisk möjlighet att trygga sin utkomst på något annat sätt, såsom via sin det välfärdsområde som personens vistelseort hör till. I brådskande fall har alla som vistas i ett välfärdsområde rätt att av välfärdsområdet få socialservice enligt 12 § i socialvårdslagen (1301/2014) på basis av deras individuella behov, så att deras rätt till nödvändig omsorg och försörjning inte äventyras. Om välfärdsområdet inte svarar för personens oundgängliga försörjning kan Folkpensionsanstalten vid behov bevilja stöd i form av grundläggande utkomststöd för oundgänglig försörjning och omsorg.

I praktiken kan en person vars vistelse bedömts vara tillfällig som nödvändigt utkomststöd beviljas den del av det utkomststödet grunddel som motsvarar de kalkylerade utgifterna för kost (49 procent av utkomststödet grunddel). År 2024 uppgår de kalkylerade utgifterna för kost för en ensamstående vuxen utan barn till 9,60 euro per dag, det vill säga eller 288 euro per månad. De kalkylerade utgifterna för kost stiger år 2025 enligt prognosen för folkpensionsindexets poängtal till 293 euro. År 2027 väntas de kalkylerade utgifterna för kost för en ensamstående uppgå till 304 euro. Enligt 9 § i lagen om utkomststöd bestäms

utkomststödets grunddel som klientgruppsspecifika procentandelar av grunddelen för ensamstående. Grunddelen för en vuxen i gemensamt hushåll är till exempel 85 procent, grunddelen för ett 10–17 år gammalt barn 60 procent och grunddelen för ett barn under 10 år 63 procent av grunddelen för en ensamstående. Ensamförsörjare betalas grunddelen för ensamstående förhöjd med 14 procent. Följaktligen uppgår de kalkylerade utgifterna för kost för vilka nödvändigt utkomststöd beviljas för en ensamförsörjare år 2024 till 328 euro. Indexjusteringen väntas år 2025 höja stödbeloppet till 334 euro. År 2027 uppgår de kalkylerade utgifter för kost för vilka ensamförsörjare beviljas stöd enligt prognoserna till 346 euro.

Beslut om nödvändigt utkomststöd kan fattas i brådsakande ordning och bara för en kort tid – ett antal dagar – åt gången. Dessutom kan beslutet fattas bara för att täcka utgifter som anses nödvändiga för klienten. Till dessa utgifter hör mat och nödvändiga receptbelagda läkemedel. Förmånen beviljas i huvudsak i form av betalningsförbindelser. Det välfärdsområde inom vars område sökanden eller familjen vistas kan dessutom på ansökan bevilja behovsprövat kompletterande eller förebyggande stöd för andra nödvändiga utgifter. Till dessa hör till exempel barnkläder, receptfria läkemedel, kostnader för användning av närtrafik och kostnader för användning av telefon. Det nödvändiga stödet omfattar också inkvartering.

Som ovan konstaterats är vistelsen i Finland inte stadigvarande för en person som registrerats som klient vid en förläggning eller för ett offer för människohandel som saknar hemkommun. Därför är det motiverat att vid en bedömning av vad som är rätt storlek på mottagningspenningens grunddel med avvikelse från motiveringarna till gällande mottagandelag i stället för utkomststödets grunddel utgå från den nivå på den sociala tryggheten som en person vars vistelse i Finland inte anses stadigvarande har rätt till.

2.8 Dispositionsmedel enligt barnskyddslagen och brukspenning enligt mottagandelagen

I 55 § i barnskyddslagen föreskrivs det om dispositionsmedel som betalas minderåriga som placerats utom hemmet. När ett barn eller en ung person har placerats utom hemmet i enlighet med bestämmelserna om placering som stödåtgärd inom öppenvården, vård utom hemmet eller eftervård, ska välfärdsområdet enligt lagen se till att barnets eller den unga personens studier och fritidssysselsättning vid behov stöds ekonomiskt. Utöver det ekonomiska stöd som nämns ovan ska dispositionsmedel varje kalendermånad ställas till barnets eller den unga personens förfogande för personliga behov, med beaktande av dennes ålder och uppväxtmiljö, enligt följande:

- 1) för barn under 15 år ett belopp som motsvarar barnets individuella behov och
- 2) för barn som har fyllt 15 år och för unga personer minst ett belopp som motsvarar en tredjedel av det underhållsstöd som enligt 9 § i lagen om underhållsstöd (580/2008) ska betalas för ett barn.

En minderårig har rätt att själv bestämma om användningen av de utbetalda medlen utan hinder av lagen om förmyndarverksamhet. Enligt förarbetena till barnskyddslagen är det fråga om medel som till sin storlek kan klassas som fickpengar eller veckopeng. Dispositionsmedlen är exempelvis inte avsedda för barnets skolgång, fritidssysselsättning eller sådana hygienartiklar som är en del av omvårdnaden på anstalten eller familjevården.

Enligt 9 § i lagen om underhållsstöd (580/2008) är underhållsstödets fulla belopp för ett barn 165,74 euro per kalendermånad för en underhållsskyldig, om inte något annat föreskrivs i lagen. I 39 § föreskrivs det om att underhållsstödet är bundet till levnadskostnaderna. År 2024 var underhållsstödets fulla belopp 197,95 euro per månad. Följaktligen är beloppet av de

dispositionsmedel enligt 55 § 2 mom. 2 punkten i barnskyddslagen som betalas en person över 15 år minst 65,98 euro per månad.

På motsvarande sätt som de disponibla medel som avses i barnskyddslagen är också den brukspenning som avses i mottagandelagen medel som har karaktären av fickpengar vars syfte är att lära barnet eller den unga att hantera pengar självständigt. När det grupphem som avses i mottagandelagen eller den anstalt för omvårdnad som avses i barnskyddslagen tillhandahåller fullt uppehälle, är det inte meningen att brukspenningen eller dispositionsmedlen ska användas för att skaffa kläder, bekosta skolgång eller fritidssysselsättning eller täcka andra utgifter som hör till det dagliga livet.

Den åldersgräns som påverkar brukspenningens belopp är enligt 21 § i mottagandelagen 16 år, medan den i paragrafen om dispositionsmedel i barnskyddslagen är 15 år. När mottagandelagen bereddes ville man att den åldersgräns som tillämpas på brukspenningen vid grupphem skulle sammanfalla med den åldersgräns som gäller för barn som inkvarteras i stödboende som det föreskrivs om i 17 § i mottagandelagen. Därför är skillnaden mellan den brukspenning som betalas enligt mottagandelagen och de dispositionsmedel som betalas enligt barnskyddslagen störst för 15-åringar. För dem är skillnaden mellan brukspenningen och dispositionsmedlen 35,90 euro (54 procent). För 16- och 17-åringarna är skillnaden mellan brukspenningen och dispositionsmedlen 11,90 euro (18 procent) per månad.

2.9 Referensbudgetar

Huruvida en persons försörjning är tillräcklig kan bedömas på olika sätt, och det finns inte något objektivt mått. Som vägledande mått har man använt referensbudgetar, som speglar en sådan konsumtionsnivå som är en förutsättning för ett människovärdigt liv. En referensbudget är en korg av nyttigheter som utgörs av varor och tjänster. I Finland har beräkningar baserade på referensbudgetmetoden utförts till exempel vid Åbo universitet och Institutet för hälsa och välfärd³. Referensbudgeterna har tagits fram utgående från människors behov, varför de lämpar sig till exempel för bedömning av vad som är en tillräcklig försörjning.

Referensbudgetar utarbetas för en mera omfattande konsumtion än mottagningspenningens grunddel är avsedd att täcka. Klienter vid förläggningar beviljas som mottagningstjänster bland annat boende och hälso- och sjukvård samt materiella nyttigheter i form av dagligvaror för hemmet samt varor och tjänster för hobbyer och fritidsverksamhet samt datakommunikation. En referensbudget innehåller också i fråga om utgifter som ska täckas med mottagningspenningens grunddel en mängd kostnader som inte i regel kan anses nödvändiga eller som en klient vid en förläggning får antingen som mottagningstjänst eller i form av nyttigheter. Vid en bedömning av utgifterna är det därför svårt att nå ett objektivt resultat, och referensbudgetarna kan därför inte användas direkt när man bedömer vad som är en tillräcklig utkomst för en klient i mottagningssystemet.

³ Grahn Anna, Kuusela Anna, Mäkinen Lauri, Sarpila Outi, Mukkila Susanna (2023) Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa? Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022 [Vad kostar ett värdigt liv i Finland? Beräkningar baserade på referensbudgetmetoden 2022]. Institutet för hälsa och välfärd.

Från utgifterna för kost i referensbudgeten kan man likväl skilja ut den hälsosamma matens andel. Den hälsosamma matens andel var år 2022 enligt den referensbudget⁴ som sammanställts av Institutet för hälsa och välfärd för en ensamstående 45-årig man 240 euro per månad och för en ensamstående 45-årig kvinna 210 euro per månad. Den hälsosamma matens andel skulle kunna användas som referens när man bedömer andelen av de kalkylerade utgifterna för kost av mottagningspenningens grunddel. Även när det gäller utgifterna för kost är tolkningen förenad med förbehåll. I beräkningarna antas bland annat att hushållens medlemmar är friska, har initiativförmåga och kan sköta sin hälsa. Dessutom bör den allmänna prisstegringen efter 2022 beaktas.

2.10 Internationella människorättsnormer som binder Finland

Finland har nationellt satt i kraft nästan alla betydande internationella människorättsavtal. Avtalen är således en del av statens interna rätt och ska följaktligen tillämpas av nationella domstolar och andra myndigheter.

Det viktigaste internationella flyktingavtal som Finland har ratificerat är konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och det därtill hörande protokollet om flyktingars rättsliga ställning (FördrS 78/1968). Konventionen innehåller bestämmelser exempelvis om flyktingars rörelsefrihet och en del sociala förmåner som flyktingar har rätt till, såsom bostäder, understöd av det allmänna och offentlig undervisning. Konventionen innehåller däremot inga egentliga bestämmelser om personer som söker internationellt skydd.

De rättigheter som tryggas i de internationella avtal som Finland har ratificerat gäller alla personer som omfattas av statens jurisdiktion. Sålunda gäller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen, FördrS 63/1999) och tilläggsprotokoll 12 till konventionen också asylsökande. Artikel 14 i Europakonventionen förbjuder bland annat diskriminering på grund av nationellt ursprung. Enligt artikel 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002) ska personer som saknar och som inte genom egna ansträngningar eller på annat sätt kan skaffa sig tillräckliga medel för sin försörjning och som inte heller kan få sådana medel från andra källor, såsom socialförsäkringssystem, få nödvändig hjälp samt, vid sjukdom, den vård deras tillstånd kräver.

Europeiska människorättsdomstolen har i sin rättspraxis flera gånger tagit ställning till asylsökandes rättigheter. Europeiska människorättsdomstolen har likväl inte tagit ställning i frågor om utkomstskydd för asylsökande

Artikel 11.1 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976), nedan *ESK-konventionen*, ålägger konventionsstaterna att erkänna vars och ens rätt till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Enligt artikel 9 i konventionen erkänner konventionsländerna rätten för var och en till social trygghet, däribland socialförsäkring. Artikel 2 i konventionen förbjuder diskriminering bland annat på grund av nationell härkomst. ESK-kommittén, som övervakar efterlevnaden av konventionen, har konstaterat att konventionen kan tillämpas på alla, även asylsökande (allmän kommentar nr 20 (2009), 27 och 30 §)

⁴ Bakkum Boris, Grahn Anna, Jokela Justus, Mukkila Susanna, Mäkinen Lauri, Salminen Janne, Sarpila Outi (2022). Ruoka osana ihmisarvoista elämää 2020-luvun Suomessa [Mat som en del av ett värdigt liv under 2020-talet i Finland]. Institutet för hälsa och välfärd.

ESK-kommitténs senaste slutsatser om Finland antogs den 5 mars 2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Kommittén fäste i sina slutsatser vikt vid den social tryggheten (artikel 9) och ansåg att de nedskärningar av förmåner och frysningar av folkpensionsindex som gjordes under 2015–2019 ledde till att förmånerna blev otillräckliga. Kommittén krävde att Finland framöver ska säkerställa att de sociala förmånerna bevaras på en tillräcklig nivå och att följande kriterier uppfylls när nedskärningar övervägs bland annat i samband med sparåtgärder i de offentliga finanserna: a) nedskärningarna är temporära och gäller endast under kristid, b) nedskärningarna är nödvändiga och proportionella, och det vore mer skadligt med tanke på individernas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter om andra verksamhetsprinciper följs eller om inga åtgärder vidtas, c) nedskärningarna inte får oproportionerliga konsekvenser för grupper som är i en mer utsatt ställning än andra och för marginaliserade grupper, d) nedskärningarna kombineras med andra åtgärder, såsom sociala inkomstöverföringar, för att lindra ojämlikhet som uppstår under kriser, och e) vid nedskärningar bevaras förmånens kärndel, som möjliggör en tillräcklig levnadsstandard för förmånstagarna. Vidare uppmanade kommittén Finland att ta del av den allmänna kommentaren nr 19 (2007) om rätten till social trygghet samt kommittéordförandens brev om sparåtgärder i de offentliga finanserna (2012) (E/2013/22-E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

I artikel 22 i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) föreskrivs det om behandlingen av barn som söker internationellt skydd. Konventionsstaterna är skyldiga att se till att alla barn som söker internationellt skydd får lämpligt skydd och bistånd så att tillgodoseendet av deras rättigheter inte äventyras. Enligt artikel 3 i konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata värdföräldersinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Förutom att konventionen konstaterar förbudet mot diskriminering betonar den barnets särskilt utsatta ställning och konstaterar att barn har rätt till särskild omvårdnad och hjälp. FN:s kommitté för barnets rättigheter gav sommaren 2023 Finland rekommendationen att undvika nedskärningar i de sociala trygghetsförmånerna som drabbar barn som hotas av fattigdom och social utslagning och att ytterligare effektivisera den politik med vilken man strävar efter att trygga en tillräckligt bra levnadsstandard för alla barn bland annat genom att förbättra den ekonomiska situationen för barn med funktionsnedsättning, asylsökande barn och barn som vistas i landet utan uppehållstillstånd (CRC/C/FIN/CO/5-6).

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 43□44/2012, RP 122/2011) har till syfte att förebygga och bekämpa människohandel, att skydda offrens mänskliga rättigheter, att med respekt för jämställdheten utforma en allsidig ram för skydd av och hjälp till offer och vittnen och säkerställa att utredningar och åtal genomförs effektivt samt att främja internationellt samarbete när det gäller insatser mot människohandel. I konventionen fastställs bland annat grundprinciperna för att skydda och hjälpa offer. Artikel 12.1 om hjälp till offer för människohandel ålägger konventionsstaterna att anta lagstiftning eller vidta andra åtgärder för att hjälpa offren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Enligt punkt 1 ska denna hjälp innefatta bland annat en levnadsstandard som kan trygga deras uppehälle genom åtgärder som lämplig och trygg bostad och psykologiskt och materiellt bistånd.

3 Målsättning

Genom propositionen genomförs en skrivning i Petteri Orpos regeringsprogram om att mottagningspenningen och brukspenningen ska sänkas. En bedömning av den miniminivå på mottagningspenningen som grundlagen och mottagandedirektivet medger ska likväl göras först i det fortsättningsprojekt för revidering av mottagandelagen som inleds våren 2024. Genom propositionen strävar man också efter att uppnå de sparmål för mottagningsverksamheten som anges i regeringsprogrammet. Också en del av dessa nås först genom fortsättningsprojektet.

I projektet har man försökt bestämma den lägsta nivå till vilken det för närvarande är möjligt att sänka mottagningspenningen. I projektet har det inte fastställts någon miniminivå för förutsättningarna för ett människovärdigt liv eller något existensminimum för klienter som får mottagningspenning. I propositionen har det särskilt beaktats att de personer som hör till målgruppen, som har rätt till mottagningstjänster, inte vistas stadigvarande i Finland. Propositionen stärker mottagningspenningens karaktär av förmån vars syfte är att trygga personens utkomst endast temporärt.

Ett av målen med propositionen är dessutom att göra asyl- och mottagningssystemet mindre attraktivt så att folk inte utan grund ska komma till Finland för att söka internationellt skydd. Ett annat mål är att påskynda flyttningen till en kommun för dem som får tillfälligt skydd och har möjlighet att söka hemkommun.

Den föreslagna lagen är temporär. Syftet med detta är att säkerställa att beloppet av mottagningspenningens grunddel inte på grund av den indexfrysning som tillämpas på mottagningspenningen sjunker under det nödvändiga utkomststöd som ska motsvara de kalkylerade utgifterna för kost. Nödvändigt utkomststöd beviljas till exempel personer som vistas i landet olagligt. Samtidigt är det möjligt att följa de sammanlagda effekterna av att mottagningspenningen sänks och pensionsindexet fryses.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att mottagandelagen ändras temporärt så att beloppen av de mottagningspenningar och brukspenningar som beviljas som mottagningstjänst minskar. Eftersom en person som är klient i mottagningssystemet inte vistas i Finland stadigvarande och en förläggning ger klienten materiella nyttigheter och ordnar mottagningstjänster, såsom inkvartering, sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster, tolknings- och översättningstjänster och arbets- och studieverksamhet, föreslås det att man när beloppet av mottagningspenningen bedöms ska utgå från nivån på de kalkylerade utgifterna för kost (49 procent av utkomststödet grunddel) som ska täckas av det nödvändiga utkomststödet. Eftersom mottagningspenningens grunddel ska täcka också övriga kostnader enligt 19 § 2 mom. i mottagandelagen, ska mottagningspenningen i fortsättningen täcka de kalkylerade utgifterna för kost och övriga utgifter som ska täckas med utkomststödet grunddel. Till dessa hör bland annat utgifter för kläder, utgifter för användning av lokaltrafik, ringa utgifter för hälso- och sjukvård, utgifter för hygien och telefonutgifter.

De föreslagna ändringarna är temporära. Lagen om indexjustering åren 2024–2027 gäller inte utkomststödet, i vilket indexjusteringar görs på normalt sätt. År 2024 var beloppet av de kalkylerade utgifter för kost som det nödvändiga utkomststödet beviljas för 288 euro, och till år 2027 kommer utgifterna enligt de prognosticerade poängtalerna för folkpensionsindexet att stiga till 304 euro. Om de föreslagna ändringarna gällde tills vidare skulle mottagningspenningen på grund av lagändringen och det frusna indexet sjunka under det nödvändiga utkomststödet. Detta skulle försätta förläggningarnas klienter i en sämre ställning än andra personer som vistas tillfälligt i Finland inklusive personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Mottagningssystemets uppgift är att sörja för sina registrerade klienters försörjning och välfärd. Syftet är inte att försätta systemets klienter i en sämre situation än de personer som vistas i landet utan uppehållsrätt eller att skapa ett tryck på välfärdsområdena för att sörja för mottagningssystemets klienters utkomst. Därför sågs de kalkylerade utgifterna för kost som täcks av det utkomststöd som beviljas som nödvändigt utkomststöd under beredningen som ett minimum under vilket mottagningspenningen inte bör tillåtas sjunka.

Mottagningspenningens grunddel för ensamstående sänks enligt förslaget från 348 euro till 300 euro. Vid förläggningar med måltidsservice sänks mottagningspenningen från 102 euro till 88 euro. För andra som fyllt 18 år sänks mottagningspenningens grunddel från 294 euro till 254 euro och vid förläggningar med måltidsservice från 84 euro till 72 euro.

Den mottagningspenning som betalas barn som bor med sin familj ska enligt förslaget delas in i en mottagningspenning som betalas barn och unga i åldrarna 10–17 år och en mottagningspenning som betalas barn under 10 år. Den mottagningspenning som beviljas barn sänks enligt förslaget från nuvarande 222 euro och vid förläggningar med måltidsservice från 66 euro enligt barnets ålder. Mottagningspenningens grunddel för ett barn i åldern 10–17 år som bor tillsammans med sin familj föreslås bli 210 euro och vid en förläggning med måltidsservice 60 euro. Mottagningspenningens grunddel för ett barn under 10 år föreslås bli 191 euro och vid en förläggning med måltidsservice 57 euro.

Det föreslås att konsekvenserna av propositionen för de ensamförsörjares familjer som befinner sig i en särskilt utsatt ställning lindras så att mottagningspenningens grunddel beviljas till ett särskilt belopp för ensamförsörjare. Mottagningspenningens grunddel för ensamförsörjare sänks enligt förslaget från 348 euro till 336 euro. Vid förläggningar med måltidsservice sänks mottagningspenningen för ensamförsörjare från 102 euro till 97 euro.

Tabell 9: Föreslagna belopp för mottagningspenningens grunddel vid förläggningar för vuxna och familjer

MOTTAGNINGSPENNING €/månad	Måltider ingår inte i mottagningstjänsterna		Måltider ingår i mottagningstjänsterna	
	Grunddelens belopp 2023	Förslag	Grunddelens belopp 2023	Förslag
Ensamstående	348,50	300,00	102,15	88,00
Gemensamt hushåll, andra över 18 år	294,42	254,00	84,12	72,00
Barn i åldern 10–17 år som bor med sin familj	222,32	210,00	66,10	60,00
Barn under 10 år som bor med sin familj	222,32	191,00	66,10	57,00
Ensamförsörjare	348,50	336,00	102,15	97,00

Den brukspenning som betalas barn utan vårdnadshavare sänks för barn under 16 år från 30 euro till 26 euro och för 16- och 17-åringar från 54 euro till 47 euro.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Genom propositionen eftersträvas besparingar i den offentliga ekonomin som åstadkoms så att de mottagningspenningar och brukspenningar som betalas klienterna i mottagningssystemet sänks. Storleken på besparingen beror på antalet klienter, klientelens sammansättning, förläggningens inkvarteringssätt och den tid klienterna omfattas av mottagningssystemet. Enligt Migrationsverkets antaganden uppskattas ca 33 000 personer omfattas av mottagningssystemet år 2024 och 22 000 år 2025, varvid besparingarna blir 6,9 miljoner euro år under perioden juli–

december 2024 och 9,2 miljoner euro år 2025. Besparingarna bedöms bli knappt 5 miljoner euro mindre än det sparmål på 21 miljoner euro för åren 2024–2025 som angetts i regeringsprogrammet. Beräkningen grundar sig på de antaganden om antalet personer som omfattas av mottagningstjänsterna som presenterats ovan. Av dessa bedöms att 33 procent är ensamstående, 32 procent bor i gemensamma hushåll, 10 procent är ensamförsörjare och 25 procent är barn. I beräkningen har det bedömts att högst 500 personer är inkvarterade i förläggningar med måltidsservice. När det gäller barnen bedöms att högst 380 personer beviljas brukspenning i stället för mottagningspenning.

Migrationsverket orsakas endast små kostnader genom förslagen i propositionen. Dessa sammanhänger dels med ändringar i datasystemen, dels med kostnader för tolkning av information vid förläggningarna. Även kostnaderna för den kompletterande mottagningspenningen kan växa. Eftersom det är fråga om behovsprövad förmån är det dock svårt att göra en bedömning.

Propositionen kan inverka på möjligheterna för dem som har enskild inkvartering att klara kostnaderna för sitt boende. För närvarande har ca 40 procent av klienterna i mottagningssystemet enskild inkvartering. Om de klienter som har enskild inkvartering i allt större utsträckning söker sig till inkvartering som tillhandahålls av förläggningen ökar kostnaderna för mottagningen. Kostnaden per person på en förläggning är i genomsnitt 47 euro per dygn. Vid enskild inkvartering är den genomsnittliga kostnaden per person 16 euro per dygn. Om fem procent av de personer som enligt mottagningstjänsternas antaganden omfattas av mottagningstjänster och har enskild inkvartering 2024 övergår till inkvartering ordnad av en förläggning, innebär det en ökning i kostnaderna för mottagningstjänsterna på uppskattningsvis 7,4 miljoner euro per år. Effekterna är emellertid mycket svåra att bedöma i detta skede, och effekterna av förslagen på valet av inkvartering kommer att följas åren 2024–2025.

Övergången av sådana som får tillfälligt skydd till kommuner medför besparingar för mottagningssystemet. Om de 10 000 som får tillfälligt skydd och som för närvarande har rätt att söka hemkommun övergår från mottagningstjänsterna till kommunerna innebär det en månatlig besparing på uppskattningsvis 9 miljoner euro i kostnaderna för mottagningstjänsterna och månatliga besparingar på 2 miljoner euro i mottagningspenningen. Ansvar för att ordna tjänster och kostnaderna för tjänsterna överförs från Migrationsverket till kommunerna, välfärdsområdena och Folkpensionsanstalten. De totala kostnaderna bedöms bli minst lika höga när personen omfattas av kommunens och välfärdsområdets tjänster som de är i mottagningssystemet. Storleken på de totala kostnaderna beror i betydande grad på hur många av dem som får tillfälligt skydd som kan trygga sin försörjning genom att arbeta. Kommunerna och välfärdsområdena har möjlighet att få ersättning enligt lagen om främjande av integration (1386/2010) för mottagningen av och ordnandet av tjänster för dem som får tillfälligt skydd. På lång sikt stöder en flyttning av dem som får tillfälligt skydd till kommuner dessutom bäst ukrainarnas välfärd och integration, och är således för samhället som helhet fördelaktigare än en utdragen tid i mottagningssystemet.

Sammanlagda effekter av att mottagningspenningen och brukspenningen sänks och indexjusteringarna fryses

Propositionen innebär att mottagningspenningen för ensamstående, andra personer över 18 år som bor i gemensamt hushåll, barn under 10 år som bor tillsammans med sin familj och barn utan förmyndare sjunker med 14 procent. Mottagningspenningen för ensamförsörjare sjunker med 4 procent och mottagningspenningen för barn i åldern 10–17 år med 6 procent. Den föreslagna frysningsindexet inverkar å sin sida indirekt så att klienternas

köpkraft minskar, och effekten kumuleras om frysningen är i kraft länge. De sammanlagda konsekvenserna av förslagen i propositionen och indexfrysningen för ensamstående, personer som bor i gemensamt hushåll och barn under 10 år beräknas bli en minskning av de månatliga disponibla medlen med 20 procent år 2024 och 22 procent år 2025. För ensamförsörjare blir minskningen sammanlagt 9 procent år 2024 och 11 procent år 2025. För ett barn i åldern 10–17 år blir minskningen i de månatliga disponibla medlen sammanlagt 11 procent år 2024 och 13 procent år 2025.

Förslagen innebär att mottagningspenningen sjunker i förhållande till utkomststödets grunddel. År 2024 kommer mottagningspenningen för en ensamstående att uppgå till 51 procent av utkomststödets grunddel. Indexfrysningen av mottagningspenningen leder till att skillnaden ökar med en procent år 2025. Mottagningspenningens grunddel kommer för ensamstående år 2024 att vara 4 procent större än de kalkylerade utgifter för kost som beaktas i utkomststödet. År 2025 kommer den att vara 2,5 procent större. Om man beaktar den del av stödet som ges i form av nyttigheter på samma sätt som i gällande lag blir värdet av det stöd som ges i form av materiella nyttigheter och mottagningspenning i fortsättningen sammanlagt 80 procent av utkomststödets grunddel och 34 procent högre än de kalkylerade utgifterna för kost som beaktas i utkomststödet.

Tabell 10: Sammanlagd effekt av sänkt mottagningspenning och indexfrysning på utkomsten för förläggningarnas klienter åren 2024–2025

Mottagningspenning, €/månad	Mottagningspenningens frusna nivå	Föreslagen mottagningspenning	Föreslagen sänkning av mottagningspenningen	Sammanlagd effekt av förslaget och indexfrysningen 2024	Sammanlagd effekt av förslaget och indexfrysningen 2025
Måltider ingår inte i mottagningstjänsterna					
Ensamstående	348,50	300,00	- 48,50	- 68,97	- 75,34
Andra personer över 18 år	294,42	254,00	- 40,42	- 57,71	- 63,09
Barn i åldern 10–17 år som bor med sin familj	222,32	210,00	- 12,32	- 25,38	- 29,44
Barn under 10 år som bor med sin familj	222,32	191,00	- 31,32	- 44,38	- 48,44
Ensamförsörjare	348,50	336,00	- 12,50	- 32,97	- 39,34
Måltider ingår i mottagningstjänsterna					
Ensamstående	102,15	88,00	- 14,15	- 20,15	- 22,02
Andra personer över 18 år	84,12	72,00	- 12,12	- 17,06	- 18,60
Barn i åldern 10–17 år som bor med sin familj	66,10	60,00	- 6,10	- 9,98	- 11,19
Barn under 10 år som bor med sin familj	66,10	57,00	- 9,10	- 12,98	- 14,19
Ensamförsörjare	102,15	97,00	- 5,15	- 11,15	- 13,02

Störst blir effekten av förslaget på mottagningspenningens belopp för ensamstående som bor på en förläggning utan måltidsservice eller har enskild inkvartering. Mottagningspenningens grunddel sjunker enligt förslaget med 48,50 euro. Den sammanlagda effekten av sänkningen av mottagningspenningen och indexfrysningen på utkomsten uppgår 2024 till 68,97 euro per månad och 2025 till 75,34 euro per månad.

Effekterna av förslagen i propositionen blir minst för ensamförsörjare och barn i åldern 10–17 år. För dem minskar mottagningspenningen vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice med ca 12 euro per månad. Den sammanlagda effekten av indexfrysningen och sänkningen av mottagningspenningen på de medel som en ensamförsörjare ges att disponera varje månad blir 11 procent år 2024 och 13 procent år 2025. På de medel som ett barn i åldern 10–17 år som bor med sin familj ges att disponera varje månad inverkar sänkningen av mottagningspenningen och indexfrysningen med sammanlagt 10 procent år 2024 och med 11 procent år 2025.

Tabell 11: Sammanlagd effekt av sänkt brukspenning och indexfrysning

Brukspenning, €/månad	Brukspennin gens frusna nivå	Föreslagen brukspenni ng	Föreslagen sänkning av brukspenni ngen	Sammanlagd effekt av sänkningen och indexfrysning en 2024	Sammanlagd effekt av sänkningen och indexfrysning en 2025
Barn under 16 år	30,04	26,00	- 4,04	- 5,80	- 6,35
16- och 17-åringar	54,08	47,00	- 7,08	- 10,26	- 11,24

Sänkningen av den brukspenning som beviljas barn utan vårdnadshavare uppgår för barn under 16 år till 4,04 euro per månad och för 16- och 17-åringar till 7,08 euro per månad. Tillsammans med indexfrysningen blir effekten 2024 för barn och unga under 16 år 5,80 euro per månad och för 16- och 17-åringar 10,26 euro per månad.

I följande tabell visas effekterna av de föreslagna sänkningarna och indexfrysningen på de mottagningspenningar som beviljas familjer med olika sammansättning åren 2024–2025.

Tabell 12: Sammanlagd effekt av sänkt mottagningspenning och indexfrysning på utkomsten för familjer med olika sammansättning 2024–2025

Mottagningspenning, €/månad	Mottagnings penning till familjer 2023	Mottagnings penning till familjer enligt förslaget	Förslagets effekter på familjers utkomst	Sammanlagd effekt av förslaget och indexfrysninge n 2024	Sammanlagd effekt av förslaget och indexfrysninge n 2025
Måltider ingår inte i mottagningstjänsterna					
Par med 4 och 10 år gamla barn	1 033,48	909,00	-124,48	-185,18	-204,06

Mottagningspenning, €/månad	Mottagningspenning till familjer 2023	Mottagningspenning till familjer enligt förslaget	Förslagets effekter på familjers utkomst	Sammanlagd effekt av förslaget och indexfrysningen 2024	Sammanlagd effekt av förslaget och indexfrysningen 2025
Ensamförsörjare med 4 och 10 år gamla barn	793,14	737,00	-56,14	-102,73	-117,22
Måltider ingår i mottagningstjänsterna					
Par med 4 och 10 år gamla barn	300,44	261,00	-39,44	-57,08	-62,58
Ensamförsörjare med 4 och 10 år gamla barn	234,35	214,00	-20,35	-34,11	-38,40

Effekterna på en familj med ett 4 och ett 10 år gammalt barn är 124 euro och på en familj som består av en ensamförsörjare med två barn i samma åldrar 56 euro per månad om de bor på en förläggning som inte tillhandahåller måltidsservice. Vid en förläggning med måltidsservice får familjen med två barn 39 euro mindre och en ensamförsörjarens familj 20 euro mindre i mottagningspenning.

4.2.2 Konsekvenser för människor

Konsekvenser för förläggningarnas klienter

Sänkningen av mottagningspenningen och brukspenningen inverkar direkt på de månatliga inkomsterna för samtliga klienter som får mottagningspenning. Dessutom påverkas mottagningspenningen av en indexfrysning. Den sammanlagda effekten blir störst på den månatliga inkomsten för de ensamstående som bor på en förläggning som inte tillhandahåller måltidsservice eller har enskild inkvartering. De bör således anpassa sina utgifter i enlighet med förslagen. Förläggningen stöder vid behov klienterna i planeringen av penninganvändningen och vardagen och ger klienterna handledning exempelvis om hur de kan dra nytta av de lokala möjligheterna att skaffa mat och andra förnödenheter förmånligt (bland annat olika rabatterade produkter, lopptorg).

I propositionen har ensamförsörjares familjers och barnfamiljers särskilda behov beaktats. En ensamförsörjare svarar för hushållets alla utgifter ensam, varför förhöjningen för ensamförsörjare ger stöd för att klara vardagen. Det är också troligt att familjens vardagliga kostnader är desto större ju äldre barnen i familjen är. Därför är det motiverat att stödja dessa familjers försörjning genom att föreslå en högre mottagningspenning för barn i åldern 10–17 år än för andra barn. Barnens särskilda behov, såsom barnvagn och hobbyer, kan dessutom stödjas med den kompletterande mottagningspenningen.

Den lägre mottagningspenning som betalas vid förläggningar som tillhandahåller måltidsservice möjliggör inte lika stor flexibilitet i de månatliga utgifterna som den högre mottagningspenning som betalas vid övriga förläggningar. Klienterna vid dessa förläggningar garanteras inkvartering och måltider, men den sammanlagda effekten av lagändringen och indexfrysningen inskränker naturligtvis särskilt deras ekonomiska manöverutrymme. Måltidsservice

tillhandahålls likväl bara vid några förläggningar som i regel är så kallade transitförläggningar där det är meningen att klienterna ska stanna en kortare tid än vid övriga förläggningar.

De föreslagna lagändringarna bedöms inverka särskilt på ställningen för de personer som har enskild inkvartering. Förläggningen ersätter inte kostnader för enskild inkvartering, som i fortsättningen måste täckas med en lägre mottagningspenning än tidigare. De som söker internationellt skydd och de som får tillfälligt skydd har likväl alltid möjlighet till inkvartering som ordnas av förläggningen. Även offer för människohandel kan ordna sin inkvartering självständigt i enskild inkvartering om det ses som den bästa lösningen med tanke på återhämtningen. Offer för människohandel har rätt till ett mera omfattande stöd som beviljas av hjälpsystemet, varför till exempel stöd för eventuella utgifter som uppkommer på grund av offrets boende vid behov kan ges via de sociala tjänster som hjälpsystemet kan bevilja.

Även barn utan vårdnadshavare, som inkvarteras antingen enskilt eller på en förläggning för vuxna och familjer tillsammans med en släkting eller en annan närstående, får mottagningspenning. Konsekvenserna av propositionen drabbar dem på motsvarande sätt som ensamstående vuxna. En familj som ett minderårigt barn utan vårdnadshavare är inkvarterat med har ingen försörjningsplikt gentemot barnet. Beroende på familjens situation kan den föreslagna sänkningen av mottagningspenningen inverka på barnets ställning och situation i familjen. Den företrädare som förordnats för barnet och förläggningen där barnet är registrerat som klient ska följa barnets situation och säkerställa att barnets bästa tillgodoses.

En person som söker internationellt skydd har till en början begränsade möjligheter att förbättra sin utkomst genom egna insatser. Den som söker internationellt skydd har rätt att arbeta antingen tre eller sex månader efter att ansökan blivit anhängig beroende på om personen kan visa upp ett giltigt resedokument. Personer som får tillfälligt skydd har rätt att arbeta så snart de lämnat in ansökan om tillfälligt skydd. Dessutom kan de anmäla sig som arbetssökande vid en arbets- och näringsbyrå där de kan erbjudas integrations- och sysselsättningsfrämjande tjänster. Utöver detta har de som får tillfälligt skydd rätt att efter att ha vistats i Finland i ett år söka bosättningsbaserade sociala förmåner som beviljas av Folkpensionsanstalten även när de fortsätter att omfattas av mottagningstjänster. En del av ukrainarna arbetar fortfarande på distans för arbetsgivare i sitt hemland eller får olika förmåner från hemlandet, till exempel pension. Den ekonomiska situationen för de ukrainare som får tillfälligt skydd ter sig vid förläggningarna ofta bättre än situationen för de klienter som söker internationellt skydd, och konsekvenserna av att mottagningspenningen sänks blir därför i många fall mindre.

Lagförslaget innebär inga ändringar i grunderna för bestämning av förmånerna eller rätten att få förmånerna. Propositionen inverkar inte heller på förläggningarnas klienters rätt att få andra mottagningstjänster. Mottagningssystemet har till uppgift att säkerställa sökandens försörjning och omsorg genom mottagningstjänster. Till dessa hör förutom mottagningspenningen bland annat inkvartering, social- och hälsovårdstjänster samt kompletterande mottagningspenning när den anses behövlig på individuella grunder. I propositionen föreslås inte heller några ändringar i storleken på det stöd som ges i form av nyttigheter. Därför bedöms det att den oundgängliga försörjningen och omsorgen för sökandens del inte äventyras trots att mottagningspenningen sänks.

Även i förhållande till referensbudgeten är mottagningspenningens belopp efter sänkningen av mottagningspenningens grunddel och indexfrysningen fortfarande tillräcklig för att täcka kostnaderna för hälsosam mat. Efter utgifterna för kost är det belopp som återstår för övriga utgifter som ska täckas med mottagningspenningen för en ensamstående vuxen enligt referensbudgeten högre än om mottagningspenningen bara jämförs med det nödvändiga utkomststöd som beviljas för att täcka de kalkylerade utgifterna för kost. Detta förklaras

åtminstone delvis genom det antagande om nivån i referensbudgeten enligt vilket hushållet kan förvara mat och därför planera sina matuppköp för en längre tid. Detta är möjligt även för dem som får mottagningspenning. De som vistas i landet olagligt beviljas till exempel stöd endast för ett antal dagar eller veckor, varvid matuppköpen kan planeras endast för en kort tid åt gången.

I propositionen ändras inte möjligheten enligt 29 § i mottagandelagen att sänka mottagningspenningen om en boende vid en förläggning upprepade gånger utan grundad anledning vägrar delta i sådant arbete eller sådana studier som personen anvisats. Förläggning ska också framöver på det sätt som anges i gällande lag från fall till fall bedöma om avdraget på mottagningspenningen till följd av ogrundad vägran att delta i arbets- eller studieverksamhet äventyrar den oundgängliga försörjningen och därigenom tryggheten av ett människovärdigt liv.

Enligt propositionen sänks beloppet av den brukspenning som betalas barn utan vårdnadshavare, vilket ökar skillnaden mellan dispositionsmedlen enligt barnskyddslagen och brukspenningen. Eftersom ett grupphem ger barn utan vårdnadshavare fullt uppehålle, kan den sänkta brukspenningen likväl inte ses som en betydande förändring med tanke på försörjningen av ett barn utan vårdnadshavare. Brukspenningen är medel som har karaktären av fickpengar, och de är inte avsedda att täcka utgifter som uppkommer i barnets vardag, såsom kläder, telefon eller hygienartiklar. Sänkningen av brukspenningen kan emellertid försvåra till exempel träningen i hantering av pengar, som är en del av den dagliga vården och fostran vid grupphem och lär barnen livskontroll och sparsamhet. De föreslagna ändringarna i brukspenningens belopp är likväl mycket små.

Propositionens konsekvenser för förläggningarnas klienter bedöms bli desto större ju längre tid klienten är beroende av mottagningstjänsterna och mottagningspenningen. Mottagningstjänsterna är avsedda att vara kortvariga, vilket för en asylsökande som beviljas uppehållstillstånd innebär högst cirka sex månader. För dem som får tillfälligt skydd är den tid de omfattas av mottagningstjänster cirka ett år om de använder sig av sin rätt att ansöka om hemkommun. Det är allt som allt en ganska kort tid under vilken en klient vid en förläggning blir tvungen att anpassa sitt liv enligt en inkomstnivå som motsvarar den oundgängliga försörjningen. För dem som får negativt beslut varar mottagningstjänsterna klart längre på grund av sökande av ändring. Av dessa sökande har största delen sannolikt ändå möjlighet att återvända till hem- eller utreselandet och få ekonomiskt stöd för återresan. Om personens långa tid som klienter i mottagningssystemet orsakar utsatthet, beaktas detta dessutom när tjänsterna ordnas.

Även för offer för människohandel kan tiden med mottagningspenning bli lång. Om personen beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för offer för människohandel med stöd av 52 a § i utlänningslagen kan det till exempel ta ett år innan offret har rätt att söka hemkommun och börja omfattas av kommunens tjänster. Stödnätverket för offer för människohandel och möjligheten att få stöd av hjälpsystemet till exempel i form av sociala tjänster är likväl starkare än för dem som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. Därför bedöms det att den oundgängliga försörjningen och omsorgen inte heller för offer för människohandel äventyras trots att mottagningspenningen sjunker.

Den föreslagna sänkningen av mottagningspenningen uppmuntrar sannolikt personer som får tillfälligt skydd och har rätt att ansöka om hemkommun att snabbare än tidigare gå över från förläggningarna till kommunerna. En sådan konsekvens är önskvärd, eftersom de tjänster som erbjuds inom mottagningssystemet är mera begränsade än kommunernas och välfärdsområdenas tjänster. Som kommuninvånare har en person som får tillfälligt skydd bland

annat rätt till mera omfattande socialtjänster och till utkomststöd som beviljas av Folkpensionsanstalten. Om en person som får tillfälligt skydd är klient vid en förläggning under hela den tid direktivet om tillfälligt skydd är i kraft, kan det innebära att personen är beroende av mottagningstjänster i upp till tre år. En utdragen tid i mottagningssystemet kan orsaka olika former av servicesvikt.

Mottagningstjänsterna har byggts upp så att de säkerställer utkomsten och omsorgen tillfälligt. Ju längre tid en person är beroende av mottagningspenningen desto svårare kan det bli att anpassa vardagen och desto mera kan det också framträda särskilda behov som kräver en stor del av mottagningspenningen. När denna tid blir lång bedöms särskilt barnfamiljers försörjning bli ansträngd. Det är viktigt att följa dessa konsekvenser av den föreslagna lagen noggrant. Med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det särskilt viktigt att den tid en person är beroende av mottagningstjänster blir så kort som möjligt, vilket säkerställs genom projekt som effektiviserar asylförfarandet.

Sociala konsekvenser och konsekvenser för hälsan

Som ovan konstaterats leder de föreslagna ändringarna till att den mottagningspenning som klienterna i mottagningssystemet får tillgång till varje månad minskar men förblir högre än det utkomststöd som beviljas som nödvändigt utkomststöd och ska täcka de kalkylerade utgifterna för kost. Trots det stöd som mottagningssystemet tillhandahåller kan en del av förläggningarnas klienter likväl börja söka sig till matutdelningar som sköts av kyrkan och olika organisationer. Detta är inte avsikten med propositionen. Klienterna vägleds vid behov att stödja sig på förläggningens tjänster.

Ändringen kan leda till ökad institutionalisering och passivering av del klienter, om utkomsten inte i samma utsträckning som tidigare möjliggör till exempel fritidsaktiviteter. Klienter i mottagningssystemet stöds likväl av det övriga säkerhetsnätet i mottagningssystemet och dess tjänster, vilka lindrar de negativa effekterna av att utkomsten försämras. Om mottagningspenningens grunddel inte på motiverade individuella grunder anses tillräcklig, tillgodoser förläggningen klientens grundläggande behov antingen genom att ge baslivsmedel eller genom att bevilja kompletterande mottagningspenning. Dessutom främjas och stöds klienternas funktionsförmåga och sociala välbefinnande genom förläggningarnas sociala tjänster och det familjearbete som bedrivs vid förläggningarna. Klienternas aktivitet upprätthålls genom arbets- och studieverksamhet. Därtill ordnas olika slags fritidsaktiviteter för klienterna också av förläggningen, olika organisationer och frivilliga aktörer.

Undersökningar visar att ekonomisk osäkerhet också inverkar på människors funktionsförmåga och hälsa, särskilt den psykiska hälsan. Förekomsten av psyko-fysiska symtom och behovet av psykosocialt stöd kan öka vid förläggningarna. Den ökade belastningen av de vuxna bedöms av förläggningarnas personal indirekt kunna ta sig uttryck i ett ökande behov av barnskyddsåtgärder, ökande familjevåld och att familjerna generellt börjar må sämre. Den försämrade ekonomiska situationen kan ta sig uttryck till exempel i en ensidigare kost. Konsekvenserna för hälsan och välfärden lindras likväl av att de social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls som mottagningstjänster är avgiftsfria för dem som får mottagningspenning, varför klientens ekonomiska situation inte blir ett hinder för att få tillgång till dem.

Propositionen kan öka antalet klienter som behöver sociala tjänster, men den medför inte att tjänsternas innehåll och omfattning ändras. Sociala tjänster som bedöms som nödvändiga ska ordnas för de klienter som behöver dem. När sociala tjänster tillhandahålls ska särskild vikt fästas vid tidigt ingripande och identifiering av eventuella problem innan de kumuleras. Det är

av stor vikt att klienter som är i utsatt ställning identifieras. Migrationsverket ordnar regelbundet utbildning för förläggningarnas arbetstagare om hur arbetssätt som stöder klienternas välbefinnande kan användas i förläggningarnas vardag. Utbildning har getts bland annat i att ge psykosocialt stöd och i Föra barnen på tal-metoden. Dessutom har förläggningarna tillgång till kris- och familjearbetare som stöder särskilt beaktandet av barnens och barnfamiljernas individuella situation.

De som har enskild inkvartering löper större risk att bli utnyttjade än övriga mottagare av mottagningsstjänster. En försämrad utkomst kan öka denna risk. De som har enskild inkvartering har likväl alltid rätt att söka sig till inkvartering ordnad av förläggningen. Emellertid kan den låga mottagningspenningen i en del situationer också leda till att den som har enskild inkvartering inte är intresserad av att besöka förläggningen för att ta emot mottagningspenningen, vilket innebär att kontakten mellan myndigheterna och dem som har enskild inkvartering försvagas. Förutom att detta kan öka risken att personen blir utnyttjad, kan det också till exempel göra det svårare att verkställa ett negativt beslut och att avlägsna personen ur landet. Förläggningarna har också möjlighet att ordna möten och ge handledning samt stödja personer som har enskild inkvartering på distans, vilket främjar såväl kontakten till dem som har enskild inkvartering som deras möjligheter att ta del av tjänster som de behöver.

Enligt förläggningarna mottar de ukrainare som får tillfälligt skydd mera gåvor (t.ex. kläder, hemaccessoarer och möbler) och stöd av olika slag från organisationer och frivilliga aktörer än de som söker internationellt skydd. Dessutom ordnar olika aktörer ofta mera hobbyverksamhet och klubbar av olika slag för vuxna och barn som får tillfälligt skydd. De som får tillfälligt skydd har på grundval av direktivet om tillfälligt skydd rätt att röra sig fritt inom EU-området. Många ukrainare besöker mycket riktigt antingen sitt hemland eller andra EU-länder regelbundet. Klienternas olika situation kan inverka negativt på stämningen såväl vid förläggningarna som på grupphemmen.

De sociala konsekvenserna och hälsokonsekvenserna av de föreslagna ändringarna är svåra att bedöma som helhet. De beror i betydande grad också på hur länge asylprocessen varar. Att lagen är temporär erbjuder en möjlighet att följa konsekvenserna och vid behov göra korrigeringar.

Offer för människohandel som saknar hemkommun

Situationen för offer för människohandel kan avvika i betydande grad från situationen för dem som får mottagningspenning. Ett offer för människohandel kan vara en person som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd, men propositionen kan också gälla personer vars tjänster ordnas av systemet för hjälp till offer för människohandel i stället för en förläggning. Sänkningen av mottagningspenningen gäller också dessa personer.

Enligt en bedömning gjord inom systemet för hjälp till offer för människohandel kan en sänkning av mottagningspenningen leda till att människohandel och exploatering av arbetskraft inte uppdagas. Om den utkomst som systemet för hjälp till offer för människohandel erbjuder leder till ekonomiskt trångmål, vill offret inte nödvändigtvis stödja sig på hjälpsystemets bistånd. I sådana fall kommer den exploatering som offret blivit utsatt för inte till myndigheternas kännedom. Sannolikheten för att på nytt bli offer för människohandel ökar om mottagningspenningen inte erbjuder en tillräckligt trygg försörjning. Hjälpsystemet och förläggningarna stöder den fysiska, psykiska och sociala återhämtningen hos offer för människohandel genom individuella åtgärder. Offrets sämre utkomst inverkar inte på dessa stödåtgärder.

Barn som är offer för människohandel är särskilt utsatta. I statsrådets handlingsprogram mot människohandel bedöms att människohandel där offren är barn eller unga ofta förblir dold fastän barn och unga bedöms löpa större risk att bli offer för människohandel än andra. Antalet minderåriga offer som årligen omfattas av hjälpsystemet har hittills varit relativt litet. Däremot har systemet omfattat ett anmärkningsvärt stort antal barn till offer för människohandel. Även dessa barn till offer kan behöva stödinsatser, och de löper risk att själva bli utnyttjade och bli offer för människohandel. I propositionen har familjers utsatthet beaktats när mottagningspenningens grunddel har fastställts för ensamförsörjare och barn.

Systemet för hjälp till offer för människohandel tillhandahåller en bredare tjänstepalett än förläggningarna. Försörjningen och välbefinnandet för ett offer för människohandel som omfattas av hjälpsystemet kan främjas på olika sätt med beaktande av det individuella stöd som offret behöver för att återhämta sig. Propositionens konsekvenser ska dock i detta avseende följas särskilt noga så att det kan säkerställas att inte fler familjer, barn och unga som omfattas av mottagningspenningen blir utnyttjade.

Konsekvenser för barn

Enligt forskningen har fattigdom långvariga effekter till exempel på barns hälsa, kognitiva och socioemotionella utveckling, skolframgång, subjektiva välbefinnande och självförtroende. Konsekvenserna av barnfattigdom har i en finsk kohortundersökning befunnits vara desto allvarligare ju längre tid fattigdomen hade varat och ju yngre barnet var när det upplevde fattigdom. Därför är det viktigt att se till att beroendet av mottagningstjänsterna särskilt när det gäller barn och familjer blir så kortvarigt som möjligt. Såsom ovan konstaterats får förslagen inte betydande konsekvenser för försörjningen och välfärden för de barn utan vårdnadshavare som bor på grupphem och får brukspenning.

Propositionen inverkar inte på barnens rätt att delta i grundläggande utbildning eller förskoleundervisning. Under tiden med mottagningstjänster stöds och främjas barnens och familjernas funktionsförmåga, sociala välbefinnande och delaktighet på olika sätt. Barn och familjer beaktas i förläggningens vardagliga arbetsrutiner genom förebyggande handledning och stöd till familjer. Stöd kan ges såväl i form av sociala tjänster som i form av kompletterande mottagningspenning. Behoven i familjer som behöver särskilt stöd, till exempel familjer där det finns barn med funktionsnedsättning, tillgodoses genom förläggningens sociala tjänster. En förälder som har svårt att orka kan få stöd till exempel genom familjearbete eller genom att ordna en plats inom småbarnspedagogisk verksamhet för barnet. Vid förläggningarna ordnas dessutom ofta till exempel läxklubbar och olika fritidsaktiviteter för barn. Även barns deltagande i hobbyverksamhet kan stödjas genom kompletterande mottagningspenning.

Man strävar efter att lindra konsekvenserna av förslagen för ensamförsörjares familjer och barn, vars ställning är särskilt utsatt, genom förhöjningar som gäller ensamförsörjare och barn i åldern 10–17 år. Det är likväl viktigt att noga följa effekterna av förslagen på ställningen för de barn som är inkvarterade med familjer. Om regeringsprogrammets mål att göra behandlingen av asylansökningar och besvärssärenden snabbare inte verkar uppfyllas och sänkningen av mottagningspenningen får negativa konsekvenser, behöver åtgärder för att stödja barnens och familjernas försörjning övervägas under det fortsättningsprojektet där mottagandelagen revideras.

Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Könsfördelningen bland mottagningssystemets klienter är för närvarande mycket jämn: ungefär hälften av klienterna i systemet är kvinnor och ungefär hälften män. Av alla klienter under 40 år som omfattas av systemet är största delen män, medan största delen av de klienter som är över 40 år är kvinnor. Av de klienter som söker internationellt skydd är största delen – 67 procent – män. Däremot är över hälften – 57 procent – av dem som får tillfälligt skydd kvinnor. Av systemets klienter är 11 procent ensamförsörjare. Största delen av dem är kvinnor. Av ensamförsörjarna får ca 88 procent tillfälligt skydd. Från förläggningarnas klientdatasystem går det inte att få exakta uppgifter om antalet kvinnor och män som lever i gemensamt hushåll. Det kan likväl antas att en betydande del av de kvinnor som inte är ensamförsörjare lever i parförhållande. Eftersom ensamförsörjarnas och barnens särskilda situation har beaktats i mottagningspenningens belopp, bedöms de mest betydande konsekvenserna av propositionen gälla särskilt ensamstående män under 40 år som söker internationellt skydd och vars tid i mottagningssystemet har blivit utdragen.

Andra utsatta grupper

Bland förläggningarnas klienter finns också gamla personer, personer med funktionsnedsättning och personer som hör till sexual- eller könsminoriteter. Propositionen kan leda till att grupper som är i utsatt ställning råkar i en ännu mera utsatt ställning när deras ekonomiska situation blir sämre. Det är förläggningarnas uppgift att identifiera sårbarheter hos klienterna och bedöma behovet av stödåtgärder för att upprätthålla deras funktionsförmåga och välbefinnande. Individuellt stöd och individuella tjänster av olika slag kan ordnas vid förläggningarna i form av sociala tjänster eller via den kompletterande mottagningspenningen. Villkoret att det föreligger särskilda behov eller förhållanden för att stödet ska kunna beviljas uppfylls lättare för klienter i utsatt ställning. Detta kan till exempel innebära att institutionsvård eller måltidsservice ordnas för en äldre klient eller en klient med funktionsnedsättning som behöver sådan. Det väsentliga är att identifiera olika slags utsatthet för att tjänster och stöd ska kunna riktas till de klienter som behöver dem. De föreslagna ändringarna inverkar inte på ordnandet av dessa stödåtgärder eller möjligheterna att få del av dem.

Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Propositionen får på det sätt som beskrivs ovan direkta konsekvenser för försörjningen för personer som söker internationellt skydd, personer som får tillfälligt skydd och offer för människohandel som inte har hemkommun. Dessutom kan propositionen få ovan beskrivna indirekta konsekvenser för dessa personers funktionsförmåga och välbefinnande. I 19 § 1 mom. i grundlagen tillförsäkras alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Rätten gäller alla, och dess syfte är att trygga en miniminivå på förutsättningarna för ett människovärdigt liv (RP 309/1993 rd). Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna dessutom se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Trygghet enligt 19 § 1 mom. i grundlagen tillförsäkras personer som söker internationellt skydd och personer som får tillfälligt skydd genom mottagningstjänster enligt mottagandelagen. De personer som påverkas av propositionen har trots de föreslagna ändringarna och indexfrysningen fortfarande rätt till dessa tjänster. Mottagningssystemen erbjuder dessutom särskilt stöd till dem som behöver det på individuella grunder eller på grund av förhållandena. En sådan individuell grund kan till exempel vara personens utsatta ställning eller hälsoproblem eller sociala problem som en långvarig tid som klient i mottagningssystemet orsakat.

Offer för människohandel som inte har hemkommun har rätt till den hjälp som hjälpsystemet tillhandahåller. Enligt punkt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska hjälpen till offer för människohandel innefatta bland annat en levnadsstandard som kan trygga deras uppehälle genom åtgärder som lämplig och trygg bostad och psykologiskt och materiellt bistånd. Även i fråga om offer för människohandel består tryggandet av försörjningen och välfärden således av en uppsättning av olika tjänster. Enligt 38 b § i mottagandelagen ordnas hjälpinsatserna utifrån en bedömning av det individuella stödbehovet hos offret för människohandel.

Enligt 6 § i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt diskrimineringslagen (1325/2014) får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Den sänkning av mottagningspenningen som föreslås i propositionen gäller alla som får mottagningspenning på samma sätt. Konsekvenserna av propositionen för personer som söker internationellt skydd, personer som får tillfälligt skydd och offer för människohandel som inte har hemkommun kan dock indirekt bli olika. Personer som får tillfälligt skydd har enligt vad som sagts ovan rätt till mera omfattande tjänster och större möjligheter att förbättra sin egen försörjning. Även offer för människohandel som inte har hemkommun har rätt till det mera omfattande utbud av tjänster som hjälpsystemet tillhandahåller. Sålunda blir konsekvenserna av propositionen störst för dem som söker internationellt skydd och särskilt dem vars tid som klienter i mottagningssystemet blir lång. Även dessa personer har likväl möjlighet att få särskilt stöd av förläggningen. Dessutom har särskilt en person som fått ett negativt beslut som vunnit laga kraft möjlighet att återvända till sitt hemland och få ekonomiskt stöd för hemresan och återintegrationen.

Artikel 3.1 i barnkonventionen innebär en skyldighet att i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Dessutom ska det allmänna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. I propositionen har man beaktat barnfamiljernas situation och särskilt situationen för de ensamförsörjares familjer som befinner sig i en utsatt ställning. Dessutom stöds barns och barnfamiljers funktionsförmåga och välfärd på många olika sätt genom förläggningarnas och hjälpsystemets tjänster. Propositionen medför inga konsekvenser för barnens kulturella rättigheter.

4.2.3 Samhälleliga konsekvenser

Genom propositionen strävar man efter att göra asyl- och mottagandesystemet mindre attraktivt så att folk inte ska komma till Finland för att söka internationellt skydd om de inte har ett verkligt skyddsbehov. Detta är särskilt viktigt till exempel med tanke på situationen vid Finlands östgräns samt hybridpåverkan. Det finns inte verifierad information om hur mottagningspenningens belopp inverkar på antalet personer som söker internationellt skydd utan grund. I vilket land en person ansöker om asyl beror också på många andra faktorer, såsom landets rykte och levnadsstandard och om personen har släktingar som vistas i landet. Emellertid förekommer det också flyttning mellan medlemsländer i EU och EES. Det har till exempel observerats att personer som får tillfälligt skydd flyttar från Polen och Tyskland till Norge, där storleken på förmånerna är klart större. För att undvika oönskad vidareflyttning borde man se till att de mottagnings tjänster och asylsystem som olika medlemsstater erbjuder är så likvärdiga

som möjligt. Genom att antalet ogrundade ansökningar minskar säkerställs dessutom att asylsystemets tjänster bättre än för närvarande riktas till dem som behöver skydd. De direkta effekter som de föreslagna ändringarna får på antalet personer som söker utan grund är mycket svårt att bedöma, eftersom de beror på många faktorer av vilka en del inte har samband med hur Finland agerar.

I Petteri Orpos regeringsprogram ingår flera skrivningar som inverkar på utlänningars ställning och syftar till att strama åt villkoren för inresa och beviljande av uppehållstillstånd och medborgarskap och effektivisera tillståndsförfarandena. När det gäller konsekvenserna av att mottagningspenningen sänks är de åtgärder som krävs i regeringsprogrammet för att effektivisera asylprocessen särskilt betydelsefulla. Ju kortare den tid en person behöver mottagningspenning och omfattas av mottagningstjänster desto bättre är dennes förutsättningar för integration och fortsatt vistelse i landet. En lång tid som klient i mottagningssystemet kan orsaka marginalisering och därigenom försämra förutsättningarna för integration. Av de övriga lagprojekt som anges i regeringsprogrammet är de projekt där det föreslås ändringar som gäller sökande av asyl mest betydelsefulla med tanke på denna proposition.

I projektet för införande av ett gränsförfarande är målet att se över regleringen om påskyndat förfarande i utlänningslagen. Medan gränsförfarandet pågår har asylsökanden inte rätt att avlägsna sig från förläggningens område, och personen inkvarteras på en förläggning med måltidsservice där mottagningspenningens belopp är lägre än vid andra förläggningar. Införandet av ett gränsförfarande har samma syfte som sänkningen av mottagningspenningen: målet är att vårt mottagningssystem i mindre utsträckning ska locka till att lämna ogrundade asylansökningar. Gränsförfarandet ska likväl omfatta bara en relativt liten grupp inresande, medan sänkningen av mottagningspenningen gäller alla som får mottagningspenning.

Den proposition om ändring av utlänningslagen i enlighet med regeringsprogrammet genom vilken det förhindras att asylförfarandet används som kanal för arbetskraftsinvandring kan i någon mån göra det svårare för personer som söker internationellt skydd att förbättra sin försörjning genom arbete om arbetsgivarna bedömer att anställningen blir kortvarig. De som söker internationellt skydd får likväl huvudsakligen tidsbestämda och kortvariga anställningar till exempel med säsongsbetonade arbetsuppgifter. Enligt Migrationsverkets statistik har i genomsnitt runt tvåhundra personer som fått negativt beslut årligen under de senaste tre åren fått uppehållstillstånd på grund av arbete.

Konsekvenser för myndigheterna och förläggningarna

Propositionen inverkar inte på praxis gällande sökande, beviljande eller återkrav av mottagningspenning.

De föreslagna ändringarna bedöms i någon mån inverka på arbetsmängden vid förläggningarna. Deras klienter kommer eventuellt att söka kompletterande mottagningspenning i flera situationer än tidigare där deras inkomst inte räcker för att täcka de vardagliga utgifterna. Kompletterande mottagningspenning beviljas på grund av klientens individuella och särskilda situation, varför det när beslut fattas behövs en mera omfattande helhetsbedömning av klientens specifika situation än vid sökande av mottagningspenningens grunddel. Den eventuella ökningen i antalet avslag på ansökningar om kompletterande mottagningspenning kan också leda till att antalet besvärssärenden som gäller mottagningspenningen ökar och därigenom till att förvaltningsdomstolarna får mera arbete.

De föreslagna ändringarna kan i någon mån öka behovet av såväl socialhandledning och socialt arbete som hälsovårdstjänster vid förläggningarna. Det är möjligt att klienterna söker sig till mottagningarna för social- och hälsovårdstjänster för att diskutera sina frågor om försörjning och välfärd, vilket kan leda till att tjänsterna överbelastas. Är tjänsterna tidvis överbelastade kan det inverka på klienternas tillgång till tjänsterna.

Förläggningarnas klienter har inte rätt till det grundläggande utkomststöd som beviljas av Folkpensionsanstalten eller det kompletterande utkomststöd som beviljas av välfärdsområdena. Till följd av att mottagningspenningen sjunker kan det hända att en del klienter vid förläggningarna försöker trygga sin utkomst genom att utöver mottagningspenningen söka stöd hos Folkpensionsanstalten eller välfärdsområdet, vilket ökar dessas arbetsbörda. Detta är naturligtvis inte syftet med de föreslagna ändringarna, och det ska förebyggas genom informationsverksamhet och andra mottagningstjänster vid förläggningarna.

Konsekvenser för säkerheten

Förläggningarna bedömer att den försämrade utkomsten kan öka frustrationen bland klienterna och därigenom påverka atmosfären vid förläggningarna och leda till konflikter mellan klienterna. Frustration bland klienterna kan också riktas mot arbetstagare och då särskilt mot dem som sköter utkomstrelaterade frågor. De föreslagna ändringarna kan ha inverkan på trygghetskänslan hos dem som arbetar vid förläggningar som hos de klienter som är inkvarterade där.

När mottagningspenningen minskar kan antalet personer som vistas i landet utan uppehållsrätt öka, om människor bedömer att de har bättre förutsättningar att få sin utkomst om de vistas olagligt i landet än de har som klienter i mottagningssystemet.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Genomförande av regeringens sparmål

Vid beredningen av propositionen framkom det att man för att uppnå regeringens sparmål för 2024–2027 fullt ut skulle behöva sänka mottagningspenningen till 278 euro i månaden. Detta skulle ha lett till att mottagningspenningens belopp skulle ha sjunkit under det utkomststöd som beviljas som nödvändigt utkomststöd och ska täcka de kalkylerade utgifterna för kost. Nödvändigt utkomststöd beviljas till exempel personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Under beredningen ansågs det nödvändiga utkomststödet i denna situation utgöra den bästa utgångspunkten vid en bedömning av nivån på mottagningspenningen.

De lösningar som föreslås i denna proposition har valts med beaktande av lagen om indexjustering åren 2024–2027, enligt vilken brukspenningen inte ska indexjusteras dessa år. Lagen gäller likväl inte utkomststödet som indexjusteras årligen på normalt sätt. Följaktligen överskrider det nödvändiga utkomststödet belopp mottagningspenningen om sparplanerna i regeringsprogrammet genomförs i sin helhet och den föreslagna lagen bereds så att den gäller tills vidare.

Därför beslutades att bestämmelsen om mottagningspenningen ändra så att den gäller temporärt åren 2024–2025. Under denna tid är det möjligt att nå besparingsmålen nästan fullt ut och samtidigt hålla beloppet av mottagningspenningen på samma nivå som de kalkylerade utgifter

för kost som ska täckas av det utkomststöd som beviljas som nödvändigt utkomststödet. Nivån på utkomststödet ska utvärderas i samband med den kommande totala omarbetningen av lagen om utkomststöd. Dessutom bereder social- och hälsovårdsministeriet som bäst en proposition som fråntar dem som vistas olagligt i landet rätten till andra tjänster än brådska social- och hälsovårdstjänster och social trygghet. Därtill bereder arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet tillsammans en presentation genom vilken utkomststödet och arbetsmarknadsstödet ersätts med ett integrationsstöd för invandrare. Dessa ändringar gör det möjligt att granska nivån på mottagningspenningen på nytt i det fortsättningsprojekt för ändring av mottagandelagen som inleds våren 2024. I samband med detta fortsättningsprojekt är det samtidigt möjligt att bedöma de sammanlagda konsekvenserna av att mottagningspenningen och brukspenningen sänks och indexhöjningarna uteblir.

Villkorad gradering av mottagningspenningen

Vid beredningen övervägdes en gradering av mottagningspenningen så att en del av mottagningspenningen skulle utgöras av en villkorad förhöjning. Mottagningspenningens grunddel skulle ha sänkts jämfört med nuvarande mottagningspenning. Mottagningspenningen skulle likväl ha kunnat höjas om personen förbundit sig att iaktta förläggningens regler, avlagt en kurs om det finska samhället och deltagit i studieverksamhet ordnad av förläggningen och i den återflyttningrådgivning som ordnas regelbundet. Stödtagaren kan fråntas tilläggsstödet antingen helt eller delvis om han eller hon inte fullgör sina skyldigheter. Modellen skulle ha lagt mera tyngd på personens egen inverkan på beloppet av den mottagningspenning som beviljas och sporrat till aktivitet.

Den skulle likväl ha medfört ökade kostnader. Den skulle ha ökat det administrativa arbetet vid förläggningarna i betydande grad och bundit resurser till handledning, övervakning och uppföljning. På grund av storleken på mottagningspenningen samt sparmålet skulle den förhöjning som skulle ha betalats villkorat ha blivit så liten att den inte nödvändigtvis skulle ha motiverat sökandena att delta. Att utforma förhöjningen av mottagningspenningen så att den skulle ha lett till besparingar skulle särskilt i fråga om förläggningar med matservice ha varit svårt. En graderad modell skulle inte heller ha kunnat tillämpas på barn. På dessa grunder kom man vid beredningen fram till att det övervägda alternativet inte var genomförbart.

Fastställande av mottagningspenningen enligt klientgrupp

Vid beredningen bedömdes möjligheten att mottagningspenningen skulle beviljas till olika belopp för de olika klientgrupperna, det vill säga de som söker internationellt skydd, de som får tillfälligt skydd och offer för människohandel som inte har hemkommun skulle beviljas olika stora mottagningspenningar. Det alternativ där mottagningspenningen är större för en grupp än för en annan är likväl inte utan problem. En högre nivå på mottagningspenningen skulle till exempel kunna locka personer som söker internationellt skydd och personer som vistas i landet utan uppehållsrätt att försöka bli klient i hjälpsystemet för offer för människohandel, vilket skulle kunna göra det svårare att identifiera de offer som faktiskt behöver hjälp.

Syftet med mottagningspenningen är att trygga grundläggande försörjning för dem som söker internationellt skydd, dem som får tillfälligt skydd och offer för människohandel som inte har hemkommun. Under beredningen sågs det som problematiskt att en klientgrupps grundläggande behov och försörjning vid en förläggning skulle anses avvika från andra klienters. Jämlikhetsfrågor aktualiseras redan nu i förläggningarnas vardag. Alternativet har därför inte ansetts ändamålsenligt

En modell baserad på studiestöd

Vid beredningen bedömdes ett system i stil med studiestödssystemet, där sökandens försörjning grundar sig på en mottagningspenning och ett lån som kan sökas som komplement. Studiestödet består i huvudsak av en studiepenning och en statlig borgen för lån som beviljas för studier. För en person som fyllt 18 och bor självständigt uppgår studiepenningen till 279, 38 euro, vilket är ca 80 procent av den mottagningspenning som beviljas en ensamstående vuxen. Till sin nivå ligger den nära beloppet av det nödvändiga utkomststöd som beskrivits ovan. Att binda mottagningspenningen enbart till studiepenningen är dock inte möjligt, eftersom studiepenningen som sådan inte är tillräcklig för den oundgängliga försörjningen. För att räcka till för försörjningen skulle det belopp som motsvarar studiepenningen behöva kompletteras med en del som täcker övriga utgifter, vilka i studerandenas fall täcks med lån med statsborgen. Till studiestödet hör också måltidsstöd, studielånskompensation och studielånsavdrag, räntestöd som beviljas särskilda grupper, stöd för skolresor, försörjningsförhöjning, bostadstillägg och läromaterialstillägg. Om studiestödet och de sociala stöd som studerande beviljas för boende (t.ex. bostadsstöd) samt studerandens egna tillgångar och inkomster inte täcker de nödvändiga utgifterna, kan studeranden dessutom vid behov få utkomststöd för att trygga försörjningen.

Att använda lån som komplement till mottagningspenningen är förenat med problem, och det var inte möjligt att utreda om modellen fungerar inom ramen för tidtabellen för projektet. Oklart är bland annat vilken aktör som skulle gå i borgen för lånet, om någon bank skulle bevilja lån i en situation där en stor del av de sökande inte kan öppna ett bankkonto och hur man skulle säkerställa att lånet betalas tillbaka av dem som får ett negativt beslut och avlägsnas ur landet. Modellen skulle sannolikt öka kostnaderna eftersom över hälften av dem som söker internationellt skydd (Eurostat 2022) får negativt besked.

Under beredningen ansågs det också viktigt att bevara sambandet med praxis för förfarande och beviljande enligt lagen om utkomststöd. På sökande, beviljande och återkrav av mottagningspenning tillämpas praxis enligt lagen om utkomststöd. De förfaranden som tillämpas på studiestöd lämpar sig inte som sådana för mottagningspenningen, och att lagstifta om särskilda förfaranden som bara gäller mottagningspenningen inom projektets tidsram är inte möjligt.

På dessa grunder ansågs att studiepenningen i likhet med de kalkylerade utgifter för kost som beaktas i det utkomststöd som beviljas som nödvändigt utkomststöd kan användas som referensvärde för mottagningspenningen. Nivåerna ligger väldigt nära varandra, I övrigt ansågs att studiestödssystemet åtminstone inte inom ramen för en så här kort beredningstid skulle kunna användas som modell för mottagningspenningen.

Utvidgning av rätten att arbeta

I remissvaren föreslogs en alternativ handlingsmodell där rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd utvidgas så att den på motsvarande sätt som för personer som får tillfälligt skydd börjar så snart ansökan lämnats. När de som får internationellt skydd sysselsätts minskar behovet av mottagningspenning och förbättras den sökandes utkomst under mottagningsprocessen. Om en kund vid en förläggning har egna inkomster kan man för ordnandet av mottagningstjänster dessutom ta ut en avgift enligt mottagandelagen, vilket ytterligare minskar mottagningssystemets kostnader. Avgiften skulle enligt remissvaren kunna höjas för att bättre svara mot de kostnader som ordnandet av tjänsterna medför.

EU-lagstiftningen om rätten att arbeta förändras när EU:s asyl- och migrationspakt träder i kraft, varför det är motiverat att utreda frågan först i samband med genomförandet av pakten. När det gäller de avgifter som tas ut för mottagningstjänster ska statsrådets förordning ses över under det fortsättningsprojekt där mottagandelagen ska revideras.

Lindring av kraven för beviljande av kompletterande mottagningspenning

I samband med beredningen bedömdes alternativet att lindra kraven för beviljande av kompletterande mottagningspenning för att säkerställa sökandenas försörjning. Detta skulle ha möjliggjort en större sänkning av mottagningspenningen än den nu föreslagna, eftersom man med den kompletterande mottagningspenningen skulle ha kunnat stödja de sökande vars försörjning inte skulle ha kunnat tryggas med en lägre mottagningspenning.

Den kompletterande mottagningspenningen är förmån som beviljas vid förläggningen av en socialarbetare eller socialhandedare efter prövning. Kompletterande mottagningspenning söks särskilt, vilket förutsätter att sökanden är aktiv. Därför försvåras möjligheterna att få stöd särskilt för sökande som är en utsatt ställning. Dessutom skulle en ökad användning av den kompletterande mottagningspenningen öka det administrativa arbetet vid förläggningarna i betydande grad och binda upp en del av socialtjänsternas resurser i behandlingen av ansökningar. Det är sannolikt att lösningen också skulle leda till att kostnader flyttas över från mottagningspenningens grunddel till den kompletterande mottagningspenningen och att de eftersträvade besparingarna sålunda inte skulle uppnås. På dessa grunder ansågs alternativet vara oändamålsenligt.

Sänkt mottagningspenning på grund av vägran att delta i arbets- och studieverksamhet

Vid beredningen bedömdes om det behövs ett undantag från möjligheten enligt 29 § i mottagandelagen att sänka mottagningspenningen när mottagningspenningens normala belopp sjunker. Enligt gällande lag kan mottagningspenningen minskas med högst 20 procent under högst två månaders tid, om en boende vid en förläggning upprepade gånger utan grundad anledning vägrar delta i sådant arbete eller sådana studier som han eller hon anvisats.

Beslut om sänkt mottagningspenning fattas alltid efter prövning i det enskilda fallet. Avdraget får inte äventyra den oundgängliga försörjning som behövs för trygghet av ett människovärdigt liv eller för uppfyllandet av en lagstadgad underhållsskyldighet, och det får inte heller i övrigt vara oskäligt. När det bedöms om ett avdrag är oskäligt beaktas personens fysiska och psykiska hälsa, familjesituation och andra faktorer som inverkar på personens funktionsförmåga och möjligheter att delta. Inget avdrag görs på mottagningspenningen för barn som bor med sin familj eller på den brukspenning som beviljas barn utan vårdnadshavare.

Avdrag på mottagningspenningen är möjliga också framöver, eftersom man när avdraget görs på det sätt som anges i gällande lag bedömer från fall till fall om avdraget på mottagningspenningen äventyrar den oundgängliga försörjningen och därigenom tryggheten av ett människovärdigt liv. Dessutom görs avdraget på mottagningspenningen till ett överklagbart beslut. På dessa grunder kom man i beredningen fram till att det inte finns behov att undanta möjligheten till avdrag på mottagningspenningen.

Betalningsförbindelser

Vid beredningen bedömdes dessutom möjligheten att ge ekonomiskt stöd i form av betalningsförbindelser vid sidan av eller i stället för den vanliga mottagningspenningen. Särskilt

under en omfattande tillströmning av utlänningar kan beviljandet av mottagningspenning bli betydligt svårare eller långsammare på grund av att antalet klienter växer snabbt och på grund av fördröjningar som orsakas av att nya förläggningar inleder sin verksamhet och informationssystem tas i bruk. I en sådan situation är det viktigt att sökandenas försörjning kan säkerställas trots fördröjningar i beviljandet av den egentliga mottagningspenningen. I en normal situation skulle man med betalningsförbindelser kunna stödja de sökande som är allra mest utsatta när stödtagarens ekonomiska situation har försvagats samt förhindra att mottagningssystemets klienter söker sig till matköer och det förebyggande utkomststöd som välfärdsområdet beviljar.

Användandet av betalningsförbindelser är förbundet med administrativa och konkurrensrelaterade frågor som ännu inte har utretts. Förläggningarna har dessutom påpekat att alla affärer inte godkänner betalningsförbindelser på grund av att förläggningarnas klienter har bristfällig legitimation och på grund av det allmänna missbruk som förekommer i samband med betalningsförbindelser. Det skulle därför kunna visa sig vara svårt att börja använda betalningsförbindelser i större skala. Modellen kan bedömas i det fortsättningsprojekt för utvecklande av mottagandelagen som inleds våren 2024.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

EU:s medlemsländer har ordnat mottagandet av personer som söker internationellt skydd och personer som får tillfälligt skydd enligt sina egna historiska, ekonomiska och samhälleliga förutsättningar och mål. Beviljandet av stöd för försörjningen till en person som omfattas av mottagningstjänsterna avspeglar i hög grad ländernas egen förvaltningspraxis. Det finns betydande skillnader i hur mottagningstjänsterna ordnas och i mottagningspenningens storlek mellan de tio länder som använts i jämförelsen, nämligen Sverige, Danmark, Norge, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Polen, Österrike, Ungern och Estland. Det finns också betydande skillnader mellan länderna när det gäller levnadskostnaderna: I de nordiska länderna är prisnivån högst bland EU-länderna medan den i Ungern och Polen är lägre än genomsnittet (<https://stat.fi/sv/statistik/kvkv>).

Av de skäl som nämnts ovan är praxis för beviljande av mottagningspenning i olika EU-länder inte direkt jämförbara eller i praktiken direkt tillämpbara i ett annat EU-land. Det är likväl viktigt att känna nivån på medlemsstaternas mottagningstjänster för att kunna minska det egna systemets attraktionskraft och oönskat flyttande mellan medlemsstater bland personer som söker internationellt skydd.

En mycket exakt kopiering av de modeller som andra medlemsstater använder försvåras dessutom naturligtvis av att mottagandedirektivet uttryckligen binder mottagningspenningens belopp till nivån på den sociala tryggheten i medlemsstaten. Kommissionen har med stöd av direktivet gett Polen och Sverige anmärkningar om att de stödbelopp som betalas personer som söker internationellt skydd är otillräckligt i förhållande till ländernas levnadsstandard.

XxiI följande tabell anges beloppet av mottagningspenningens grunddel i referensländerna för ensamstående vuxna och barn som kommer med sin familj vilka söker internationellt skydd. Den mottagningspenning som anges i tabellen beviljas vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice. Närmare information om grunderna för hur mottagningspenningen bestäms och om olika eventuella kompletterande stöd ges i avsnitten om olika länder nedan.

Tabell 13. Beloppet av mottagningspenningens grunddel vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice i referensländerna.

Land	Mottagningspenning ensamstående vuxen €/månad	Mottagningspenning barn €/månad
Sverige	191	100–134
Danmark	225–358	190–361
Norge	275–362	201–342
Belgien	244–280	68–136
Nederländerna	215	125–178
Tyskland	182*-410	117*-364
Österrike	165	145
Polen	85	70–75
Ungern	85–89	85
Estland	140	112

*förläggning med matservice

Sverige

I det svenska mottagningssystemet består de förmåner som beviljats personer som söker internationellt skydd och personer som får tillfälligt skydd av boende, dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning.

Dagersättningen motsvarar Finlands mottagningspenning, som betalas för att täcka de dagliga utgifterna om personen inte har egna tillgångar eller inkomster. Dagersättningens belopp är för en ensamstående vuxen som inkvarteras på en förläggning där det serveras måltider är ca 64 euro per månad. För ett par är beloppet ca 51 euro per månad och vuxen och för minderåriga ca 32 euro per månad. På förläggningar där det inte serveras måltider är mottagningspenningen för en ensamstående vuxen ca 189 euro per månad, för ett par ca 164 euro per månad och vuxen. Minderårigas dagersättning har graderats enligt åldersgrupp så att den lägsta ersättningen på ca 100 euro per månad betalas för barn mellan 0 och 3 år medan den största ersättningen på 134 euro per månad betalas för unga från 11 till 17 år. Personer som bor i egen bostad beviljas motsvarande dagersättning som personer som bor på en förläggning där mat inte ingår. Med dagersättningen ska personen utöver mat kunna täcka utgifterna för kläder, skor, hälso- och sjukvård och läkemedel, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror samt fritidsaktiviteter.

Det särskilda bidraget motsvarar den behovsprövade kompletterande mottagningspenning som betalas i Finland. En person kan söka särskilt bidrag om personen har ett starkt behov av en vara eller tjänst och inte kan betala för den själv. Det kan till exempel vara glasögon, en barnvagn, varma vinterskor eller vissa resor. På grund av att dagersättningen är så liten har kriterierna för beviljande av särskilt bidrag enligt Migrationsverkets bedömning lindrats med åren. Särskilt bidrag söks flitigt särskilt vid förläggningar för dem som väntar på beslut, och det används också för att avhjälpa brister i den dagliga försörjningen.

Asylsökande ska betala för hälso- och sjukvård, men avgiften är ca 2,20–4,40 euro per besök. Ett besök på en vårdcentral, läkarmottagning kostar till exempel 4,40 euro. Hälso- och sjukvård för barn, mödravård, förlossningsvård och vård vid smittsamma sjukdomar är gratis. För hälso-

och sjukvårdskostnaderna tillämpas ett tak på 35 euro per sexmånadersperiod. När summan överskrider får särskilt bidrag sökas för den överskjutande delen.

Bostadsersättning får sökas av den som fått ett arbete eller ett erbjudande om arbete, anställningstiden är längre än tre månader och personen måste flytta till en ort där Migrationsverket inte har några bostäder att erbjuda. Bostadsersättningen uppgår till ca 74 euro per månad för familjer och 30 euro per månad för ensamstående.

Sverige har fått kritik från kommissionen för att mottagningspenningen är otillräcklig och inte står i rätt proportion till den svenska sociala tryggheten. Sverige har motiverat storleken på dag ersättningen (mottagningspenningen) med att den är bunden till 1994 års försörjningsstöd. Dessutom har man som grund åberopat att asylsökande inte har lika omfattande ekonomiska skyldigheter som de stadigvarande bosatta och att man omfattas av mottagningssystemet bara en kort tid, varför beloppet av dag ersättningen kan vara lägre än försörjningsstödet. Den genomsnittliga tiden i mottagningssystemet är 840 dagar (positivt besked i genomsnitt efter 335 dagar, negativt besked i genomsnitt efter 875 dagar, positivt besked via en besvärprocess i genomsnitt efter 1455 dagar) år 2023. Sverige har också motiverat den låga nivån på dag ersättningen med att de som bor i eget boende alltid har möjlighet att söka sig till en förläggning som serverar måltider. I praktiken är detta ändå inte alltid möjligt. Kommissionen är inte nöjd med Sveriges redogörelser, utan förväntar sig att Sverige vidtar åtgärder i frågan.

Den låga mottagningspenningen har blivit föremål för allmän debatt i Sverige i samband med genomförandet av direktivet om tillfälligt skydd. På personer som får tillfälligt skydd tillämpas lagen om mottagande av asylsökande, varför dag ersättningen är lika stor för dem. De som får tillfälligt skydd har likväl inte rätt att flytta till en kommun och få del av den bostättningsbaserade sociala tryggheten förrän de vistats i landet i tre år.

Av klienterna i det svenska mottagningssystemet bor 60 procent i eget boende. De får bo var som helst, men om en person som söker asyl eller tillfälligt skydd flyttar till ett bostadsområde med sociala och ekonomiska utmaningar beviljas ingen dag ersättning. Genom denna begränsning har man försökt förebygga att asylsökande och personer som får tillfälligt skydd samlas i så kallade problemförorter. Eftersom nivån på dag ersättningen är så låg har begränsningen inte haft särskilt stor effekt. Enligt Migrationsverket har den låga nivån på dag ersättningen lett till en situation där det knappt alls finns några incentiv som sporrar personer som bor i eget boende att vara i kontakt med myndigheterna. De som bor i eget boende söker inte nödvändigtvis alls dag ersättning eller andra stöd som beviljas av förläggningen utan försörjer sig själva eller stöder sig på sina sociala nätverk. Både asylsökande och de som får tillfälligt skydd har rätt att arbeta redan från första dagen. Enligt Migrationsverket arbetar en del av sökandena i oklara anställningsförhållanden där de lätt bli utnyttjade.

I Sverige har kriterierna för att bevilja särskilt bidrag (kompletterande mottagningspenning) med åren lindrats enligt ovan. Under beredningen bedömdes motsvarande genomförandealternativ. Det konstaterades likväl vara oändamålsenligt.

Danmark

I Danmark kan asylsökande få mottagningspenning samt vårdbidrag för barn. Mottagningspenningens grunddel är ca 225 euro per månad för en ensamstående vuxen. För ett par är mottagningspenningens grunddel ca 180 euro i månaden per vuxen. Mottagningspenningen förhöjs med ett tilläggsstöd på ca 38 euro per månad när den sökande har förbundit sig att iaktta förläggningens regler, delta i den undervisning som erbjuds och

främja behandlingen av sitt asylärende. Om personen inte iakttar sin förbindelse kan tilläggsstödet sänkas eller dras in helt. Tilläggsstödet stiger till ca 133 euro om det bestäms att asylansökan ska behandlas i Danmark och inte i något annat land som tillämpar Dublinförordningen. Det fulla beloppet av mottagningspenningen kan således för ensamstående uppgå till sammanlagt ca 358 euro per månad. Dessutom kan de som söker internationellt skydd få vårdbidrag om de öm de är vårdnadshavare för ett minderårigt barn. Vårdbidraget är ca 266 euro per månad och barn för de två första barnen. Om det beslutas att den sökandes ansökan ska behandlas i Danmark höjs vårdbidraget till 361 euro per månad. Det sänkta vårdbidrag som betalas för det tredje och därpå följande barn uppgår till ca 190 euro per månad och barn.

Om asylsökanden bor på en förläggning som serverar måltider motsvarar beloppet av mottagningspenningen tilläggsstödet.

Utöver det mottagningsstöd som ges i form av pengar får de sökande olika slags nyttigheter, till exempel hygienpaket (värt ca 17 euro) och ett barnpaket (värt ca 23 euro) som delas ut två gånger per månad. Barnpaketet innehåller bland annat frukt, drycker och sötsaker. Vuxna får ett klädpaket av engångskaraktär vars värde är ca 216 euro. Barnen får varje månad ett klädpaket värt ca 102 euro. Spädbarn får ett paket värt ca 432 euro.

Asylsökande som kommer från länder som betraktas som säkra får inte något penningstöd utan bara materiellt stöd.

Personer som får tillfälligt skydd kan få socialbidrag från kommunen. De kan likväl bo på en förläggning om de så önskar.

En modell med en villkorad höjning av mottagningspenningen i stil med den Danska bedömdes i avsnitt 6.1 ovan. Den konstaterades likväl vara svår att genomföra i finska förhållanden.

Norge

I Norge beror mottagningspenningens belopp till exempel på ansökningsprocessens tillstånd och förläggningens verksamhetsmodell.

I Norge inkvarteras de som söker internationellt skydd i till en början på en transitförläggning. Under denna transitfas är mottagningspenningen lägre. Om förläggningen tillhandahåller måltidsservice får en ensamstående vuxen en mottagningspenning på högst ca 60 euro. Dessutom kan ensamförsörjare beviljas ett tillägg på ca 36 euro. Om en vuxen sökande inte deltar i utredningen av sin identitet är mottagningspenningen i transitfasen ca 31 euro. För barn som bor med sin familj är mottagningspenningen ca 54 euro.

Vid transitförläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice är mottagningspenningen för ensamstående vuxna sökande ca 275 euro. Dessutom kan ensamförsörjare beviljas ett tillägg på ca 119 euro. Mottagningspenningen för ett par är ca 443 euro. För barn som bor med sin familj är mottagningspenningen ca 238 euro.

När sökanden flyttar till en vanlig förläggning stiger mottagningspenningen. Mottagningspenningen för en vuxen är vid en vanlig förläggning med måltidsservice ca 115 euro. Ensamförsörjare kan dessutom beviljas ett tillägg på ca 61 euro. Om en vuxen sökande inte deltar i utredningen av sin identitet är mottagningspenningen i transitfasen ca 63 euro. För minderåriga som bor med sin familj är mottagningspenningen ca 126 euro per månad.

Mottagningspenningen för en vuxen är vid en vanlig förläggning som inte tillhandahåller måltidsservice är ca 362 euro. Ensamförsörjare kan dessutom beviljas ett tillägg på ca 119 euro. För par är mottagningspenningen ca 687 euro per månad. Mottagningspenningen för minderåriga som bor med sin familj beror på barnets ålder och varierar mellan 201 euro och 342 euro. Om en vuxen inte deltar i utredningen av sin identitet sänks mottagningspenningen till ca 275 euro per månad. Mottagningspenningens storlek är mindre för sökande som har överskridit fristen för att lämna landet eller befinner sig i en Dublinprocess.

Sökanden har möjlighet att få behovsprövade tilläggsförmåner bland annat för att skaffa kläder eller på grund av denne fått barn. Asylsökande kan ha enskild inkvartering medan deras asylansökan behandlas, men de förlorar då rätten till ekonomiskt stöd.

Norge beviljar ukrainare som flytt på grund av Rysslands anfallskrig tillfälligt skydd i överensstämmelse med praxis i EU. De som får tillfälligt skydd har i Norge huvudsakligen samma rättigheter som flyktingar, såsom rätt till inkvartering och tillgång till arbetsmarknaden och sociala förmåner. När de anlänt till Norge inkvarteras de först vid förläggningar för nyanlända, där de efter att de lämnat sin ansökan inkvarteras antingen på en förläggning eller i en kommun. De som får tillfälligt skydd har också rätt att delta i ett introduktionsprogram för flyktingar. Programmet innehåller undervisning i norska och/eller engelska samt yrkesrelaterad utbildning. Genom att avlägga programmet kan de få ekonomiskt stöd. Efter att ha inlett introduktionsprogrammet kan en person som får tillfälligt skydd få ca 1 500 euro per månad (personer under 25 år får 75 procent av denna summa). Stödet är en skattepliktig inkomst som avses täcka alla utgifter, även boendekostnaderna. Dessutom har de som får tillfälligt skydd möjlighet att få samma behovsprövade sociala förmåner som andra som är stadigvarande bosatta i landet. Enligt de norska myndigheterna motiverar den ersättning som betalas för deltagande i introduktionsprogrammet att delta, vilket i betydande grad ökar möjligheterna för dem som får tillfälligt skydd att arbeta, studera och bli integrerade i Norge.

Belgien

I Belgien är mottagningssystemet uppdelat på två olika system som skiljer sig väsentligt från varandra i fråga om de tjänster och det materiella stöd som ges. Vid de förläggningar som drivs av staten beviljas förmånerna huvudsakligen i form av nyttigheter. Till detta materiella stöd hör bland annat boende, måltider och kläder. Dessutom får de som söker internationellt skydd en mottagningspenning vars belopp för vuxna och barn över 12 år är 38 euro per månad. För barn under 12 år och barn som är 12 år eller äldre som inte går i skola i Belgien är mottagningspenningen 22 euro per månad. Det materiella stödet kan emellertid vid behov i sin helhet tillhandahållas i form av pengar, även om det är ovanligt.

Om det finns särskilda faktorer som gör den asylsökande utsatt eller om den asylsökande har särskilda behov som sammanhänger med mottagningen anvisas denne en förläggning som drivs av frivilligorganisationer eller ett lokalt mottagningsprogram (LRI). De personer som söker internationellt skydd och omfattas av frivilligorganisationernas eller LRI:s mottagningstjänster får mottagningspenning i form av kontanter eller måltids måltidskuponger så att de kan sköta sina behov själva. Mottagningspenningens belopp varierar enligt familjens sammansättning, barnens ålder och de måltidstjänster som förläggningen tillhandahåller. Penningstödet till en ensamstående vuxen vid en förläggning med måltidsservice är 180–212 euro per månad, men om förläggningen inte serverar måltider är det 244–280 euro per månad. Ingår en andra vuxen i hushållet får denne lägre stöd (136–200 euro per månad). Ensamförsörjare får ett tilläggsstöd på 24–40 euro per månad. Stödet till de barn som ingår i hushållet beror på barnens ålder och

på huruvida förläggningen tillhandahåller måltidsservice eller inte, och det varierar mellan 48 och 136 euro. Vid en del förläggningar kan klienterna söka kompletterande behovsprövat stöd.

De som får tillfälligt skydd har i fråga om social trygghet nästan samma ställning som de som är stadigvarande bosatta i Belgien. De som får tillfälligt skydd är berättigade till bland annat det stöd som betalas av centralen för social trygghet (PCSW). Till sitt belopp motsvarar stödet det belgiska utkomststödet, men särskilda kriterier för beviljande har utarbetats för personer som får tillfälligt skydd. Rätten till förmånerna uppkommer den dag ansökan lämnas. Barn som får tillfälligt skydd har rätt till ett barnbidrag.

Nederländerna

I Nederländerna har de som söker internationellt skydd och de som får tillfälligt skydd rätt till samma stöd utom stödet för enskild inkvartering, som bara de som får tillfälligt skydd kan söka.

För alla som bor på en förläggning med måltidsservice uppgår mottagningspenningen till 52 euro per månad. Mottagningspenningen ska räcka till kläder, hygienartiklar och personliga utgifter. Om förläggningen inte tillhandahåller måltidsservice, bestäms mottagningspenningen enligt familjens storlek. För en vuxen eller en ensamförsörjare är mottagningspenningen 215 euro, och för en minderårig som söker tillsammans med denne 178 euro. För en familj på tre personer är mottagningspenningen 172 euro per vuxen och 143 euro per barn och för en familj på fyra personer eller fler är den 150 euro per vuxen och 125 euro per barn. Om sökanden bor på en förläggning som serverar en varm måltid är mottagningspenningen för en vuxen eller ensamförsörjare 145 euro och för ett barn som söker tillsammans med denne 123 euro. När familjen växer minskar stödet på samma sätt som vid förläggningar som inte serverar måltider.

Asylsökande kan dessutom söka ersättning för enstaka utgifter, såsom inköp av matlagningsredskap, arbetsutgifter, barnens skolutgifter, reseutgifter i samband med behandlingen av asylansökan, hälsovård och deltagande i utbildning.

De som får tillfälligt skydd har rätt till mottagnings- och boendeförhållanden som ordnas av kommunen. Mottagningspenningen för vuxna, ensamförsörjare och minderåriga utan vårdnadshavare som får tillfälligt skydd är 271 euro, och för minderåriga som söker tillsammans med en vuxen 234 euro. För en familj på tre personer är mottagningspenningen 172 euro per vuxen och 199 euro per barn. För en familj på fyra personer eller fler är beloppen lägre.

Tyskland

I Tyskland är den sökande i inledningsfasen av mottagandet skyldig att bo på en förläggning med måltidsservice. Förläggningen kan bevilja den försörjning som hör till mottagningstjänsterna enbart i form av nyttigheter, som en kombination av pengar och nyttigheter eller enbart i form av pengar. Möjligheten att erbjuda förmånen helt och hållet i form av nyttigheter används knappt alls, eftersom utdelningen kräver mera resurser och därför i slutändan blir dyrare än en mottagningspenning i form av kontanter. När förmånen ges uteslutande i form av penningmedel, är stödet under de första 18 månaderna som personen vistas i Tyskland för en ensamstående vuxen som bor på en förläggning 182 euro per månad. För barn och unga är beloppet lägre. Förläggningen ordnar boende och måltider. Penningstödet är avsett för personliga utgifter, såsom hygienartiklar, telefonutgifter och resebiljetter. Utöver mottagningspenningen får asylsökande pengar till kläder två gånger i året. Dessutom kan gravida ansöka om stöd till exempel för gravidkläder och spädbarnskläder. Asylsökande som bor utanför förläggningen får ett särskilt stöd för hyran.

Sökanden kan flytta från inledningsfasens förläggning efter att ha vistats i landet i 18 månader. Därefter är stödet till en ensamstående vuxen 410 euro per månad, vilket är 82 procent av den sociala förmån i Tyskland som motsvarar utkomststödet (510 euro i månaden). Om den sökande får en del av stödet i form av nyttigheter, dras värdet av dessa från stödbeloppet. Att stödbeloppet är mindre än det nationella utkomststödet har motiverats med att de asylsökande som bor på en förläggning kan antas dela hushåll på samma sätt som partner som hör till samma hushåll. Jämförelsen mellan boende på förläggning och gemensamt hushåll har fått mycket kritik, och flera socialdomstolar har konstaterat att den sannolikt står i strid med grundlagen. I början av november 2023 publicerades i Tyskland nyheten att stöden till asylsökande ska sänkas. I fortsättningen ska mottagningspenningen stiga först efter 36 månaders vistelse i stället för 18 månader som tidigare. Dessutom ska man vid utbetalningen övergå från kontanter till betalkort.

De som får tillfälligt skydd har rätt till samma sociala förmåner som de som är fast bosatta i Tyskland. De ska själva för att hitta bostad och får flytta till egen bostad så snart de beviljats uppehållstillstånd. De kan likväl först bo i ett nödboende som ordnas av staten eller på en förläggning eller så kan de anvisas bostad. Staten betalar ukrainarna stöd för deras hyresutgifter. Storleken på hyresbidraget bestäms från fall till fall enligt inkomst, hyra och vilka personer som ingår i samma hushåll och deras inkomster.

Österrike

I Österrike har asylsökande och de som får tillfälligt skydd rätt till samma mottagningstjänster. Arrangemanget har kritiserats av frivilligorganisationer, eftersom det har belastat mottagningssystemet som redan innan var pressat till sitt yttersta.

De flyktingar som bor på förläggningar får måltider, kläder, skolmaterial, hobbyutrustning och hälso- och sjukvård gratis på förläggningen. De som bor på förläggningar som serverar måltider betalas en mottagningspenning på 40 euro per månad. En del förläggningar tillhandahåller ingen måltidsservice, varvid mottagningspenningen är ca 165–186 euro. De som får tillfälligt skydd har huvudsakligen enskild inkvartering, men när de bor på förläggningar betalas de samma förmåner som asylsökande.

Såväl de som får tillfälligt skydd som asylsökande kan söka ekonomiskt stöd för enskild inkvartering. Storleken på stödet varierar mellan delstaterna. En ensamstående vuxen med enskild inkvartering kan få en mottagningspenning på 260 euro per månad och dessutom 165 euro per månad till hyresutgifterna. En vuxen som lever i en familj kan få en mottagningspenning på 260 euro och ett barn 145 euro per månad. Dessutom kan ett hushåll få ett gemensamt bidrag på 330 euro per månad för hyresutgifter. En minderårig som bor i eget boende utan vårdnadshavare kan få 260 euro per månad i mottagningspenning.

Såväl asylsökande som de som får tillfälligt skydd ges ett klädstöd på 150 euro per år och ett stöd för utbildningskostnader på 200 euro per år. För kläder och skolmaterial är det också möjligt att få betalningsförbindelser.

Polen

I Polen kan de som söker internationellt skydd bo på en förläggning eller ordna sitt boende själv och få ekonomiskt stöd för det. Alla sökande kan delta i språkkurser, få stöd för barnens skolmaterial, eventuella fritidsaktiviteter och hobbyer, utgifter för resor i kollektivtrafiken, läkarundersökningar och vaccinationer samt i motiverade fall få sjukhusvård.

På förläggningar med måltidsservice är mottagningspenningen ca 15 euro per månad. Om förläggningen inte tillhandahåller måltidsservice är mottagningspenningen 85 euro per månad. Dessutom kan sökandena för att skaffa kläder och skor få ett ekonomiskt stöd av engångsnatur eller en kupong vars värde uppgår till ca 30 euro.

Asylsökande i enskild inkvartering får bara ett ekonomiskt bidrag vars storlek beror på storleken på den sökandes familj. En ensamstående vuxen får ett stödbelopp på ca 159 euro, en tvåpersonersfamilj ca 127 euro per person, en trepersonersfamilj ca 95 euro per person och en fyrapersonersfamilj ca 80 euro per person.

Den mottagningspenning som beviljas asylsökande har inte höjts sedan 2003 fastän levnadskostnaderna i Polen har stigit betydligt. Paraplyorganisationen för flyktingar i Europa ECRE har i sin landrapport 2022 konstaterat att de materiella mottagningsvillkoren inte är tillräckliga för att täcka grundläggande behov eller boendekostnader i Polen. Asylsökande förlitar sig ofta på inofficiella arbeten för att trygga sin försörjning och täcka hyresutgifterna. Om de asylsökande inte lyckas hitta en bostad eller ett rum tvingas de ofta till och med bo på gatan. År 2020 lämnade SIP ett klagomål till Europeiska kommissionen om att Polen inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 17.2 i mottagandedirektivet. EU:s kommissionär för mänskliga rättigheter värdade också till Polens inrikes- och förvaltningsministerium för att det ekonomiska stödet till de asylsökande som bor i eget boende ska höjas, men utan resultat.

Polens regering antog år 2022 en speciallag om hjälp till ukrainska medborgare på grund av den väpnade konflikten i området. Enligt lagen har de som får tillfälligt skydd rätt till ett penningstöd av engångsnatur som uppgår till ca 70 euro. De som får tillfälligt skydd har rätt till samma sociala trygghet som de som är stadigvarande bosatta i Polen. I praktiken kan ansökningstiderna för sociala förmåner dock vara mycket långa. Ukrainarna har haft betydande problem att ordna sitt boende till exempel på grund av att det ekonomiska stödet inte räcker till hyran och på grund av lokalbefolkningens ovilja att hyra ut bostäder eller rum till ukrainare. Allt fler ukrainare och personer som söker internationellt skydd i Polen behöver hjälp från frivilligorganisationer till exempel på grund av problem med ekonomin och boendet.

Ungern

Personer som söker internationellt skydd har sedan 2020 varit tvungna att lämna en avsiktsförklaring vid Ungerns ambassad i något land utanför EU innan de kan resa in i landet och söka internationellt skydd. I Ungern gjordes 2022 endast 35 asylansökningar.

De personer som söker internationellt skydd och bor på förläggningar har rätt till boende, tre måltider per dag eller matpengar till motsvarande belopp samt hygienartiklar och livsmedel eller ett penningstöd av motsvarande storlek. Om förläggningen inte tillhandahåller matservice eller hygienprodukter, är det penningstöd som avses för detta för vuxna och barn över 3 år ca 85 euro per månad och för gravida kvinnor och barn under 3 år ca 89 euro per månad. Stödet kan beviljas antingen i form av kontanter eller kuponger. Även i Ungern är de som söker internationellt skydd i många avseenden beroende av hjälp från civilsamhället.

Estland

I Estland beräknas den månadspenning som beviljas som mottagningstjänst på grundval av ett försörjningsminimum baserat på konsumtionsutgifterna i Estland. Storleken på det stöd som ges som pengar är 140 euro per månad för familjens första medlem. För övriga familjemedlemmar är stödet 80 procent av stödet till den första familjemedlemmen, dvs. 112 euro per månad. Barn

utan vårdnadshavare får dock samma stödbelopp som den första vuxna i en familj. Det finansiella stödet är avsett att användas av den sökande själv för matlagning och hygienartiklar. Kläder tillhandahålls antingen materiellt eller så ersätts kostnader för klädköp mot kvitton.

De som får tillfälligt skydd har rätt till samma sociala förmåner och stöd som estniska medborgare. Till dessa hör förmåner som betalas barnfamiljer samt ekonomiska stöd som betalas personer med funktionsnedsättning och personer som är i pensionsåldern. För att få penningstöd ska personen ha intyg över att tillfälligt skydd beviljats, identitetsbevis och bankkonto. Kontot behöver inte vara estniskt.

6 Remissvar

Begäran om yttrande om utkastet till regeringens proposition var utlagd i tjänsten Utlåtande.fi under tiden 16.2–13.3.2024. Grunden för en kortare remisstid än vanligt är propositionens ekonomiska konsekvenser på grund av vilka proposition bör behandlas i samband med tilläggsbudgetpropositionen.

Inrikesministeriet begärde yttranden av 45 aktörer i tjänsten Utlåtande.fi. Dessutom vidarebefordrades begäran om yttrande av Migrationsverket till de förläggningar och grupper som har verksamhet. Begäran om yttrande och yttrandena finns till påseende på Utlåtande.fi och i projektets projektfönster under numret SM036:00/2023. Ett sammandrag av yttrandena har skickats till remissinstanserna. Sammandraget finns tillgängligt i projektfönstret.

Det kom in sammanlagt 33 remissyttranden inom utsatt tid. Yttranden om propositionen lämnades av justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Migrationsverket, förläggningen i Joutseno, Systemet för hjälp till offer för människohandel, Polisstyrelsen, Folkpensionsanstalten, Diskrimineringsombudsmannens byrå, Barnombudsmannens byrå, Helsingfors stad, Tammerfors stad, NTM-centralen i Norra Österbotten, Birkalands välfärdsområde, Egentliga Finlands välfärdsområde, Människorättsförbundet, Centralförbundet för Barnskydd, Migrationsinstitutet, Finlands Röda Kors, Finland UNICEF rf, Flyktingrådgivningen rf, Amnesty International Finländska sektionen rf, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Kyrkostyrelsen, SOSTE Finlands social och hälsa rf samt tjänsteleverantörerna för förläggningar Kotokunta Oy, Babando Oy och Luona Oy.

Dessutom meddelade Institutet för hälsa och välfärd, inrikesministeriets polisavdelning, skyddspolisen och Helsingfors förvaltningsdomstol att de inte har något att säga eller inte lämnar något yttrande i frågan.

I sina yttranden förhöll sig remissorganen i huvudsak kritiskt till att mottagningspenningen sänks. Största delen av dem som lämnade yttranden kritiserade ändringarna och motiveringarna till dem. Den föreslagna sänkningen av mottagningspenningen ansågs äventyra förläggningarnas klienters försörjning och välfärd, och de föreslagna beloppen av mottagningspenningen ansågs inte tillräckliga (25 yttranden). Remissinstanserna uttryckte särskilt sin oro när det gäller försörjningen och välfärden för barn, ensamförsörjare och offer för människohandel. Migrationsverket poängterade i sitt yttrande att det i propositionen inte har beaktats att hur sänkningen av mottagningspenningen och indexfrysningen inverkar på mottagningspenningens grunddel för ensamförsörjare och barn i åldern 10–17 år i förhållande till de kalkylerade utgifter för kost som ska täckas med utkomststödet. Propositionen ändrades till följd av yttrandena. Genom ändringen stöds också tillgodoseendet av barnets intresse.

Dessutom påpekades i yttrandena att en sänkning av mottagningspenningen försätter dem som får mottagningspenning i en ojämlik situation jämfört med andra som får sociala förmåner som betalas i sista hand. I några yttranden ansågs det likväl positivt och motiverat att den föreslagna lagen är temporär.

I yttrandena kritiserades propositionens syften. Enligt yttrandena ger de föreslagna ändringarna tämligen modesta spareffekter i relation till den stora mängden negativa effekter. Finansministeriet ansåg det likväl förståeligt att de besparingar som den föreslagna lagen kan ge på grund av indexfrysningen av mottagningspenningen blir mindre än vad som eftersträvades i regeringsprogrammet.

I yttrandena framhölls att brådskande utkomststöd inte lämpar sig för jämförelse med mottagningspenningen. Propositionen och de begrepp som används i den har preciserats i detta avseende. Dessutom bör man enligt remissinstanserna i propositionen säkerställa att alla utgifter som enligt mottagandelagen ska täckas med mottagningspenningen verkligen också kan täckas med den. Propositionen har kompletterats med en bedömning av om de föreslagna beloppen av mottagningspenningen är tillräckliga. De olika utgifternas beräknade andel av mottagningspenningens belopp ska utredas grundligare i det fortsättningsprojekt där mottagandelagen revideras.

En del av remissinstanserna ansåg det positivt att olika negativa effekter av förslagen till exempel när det gäller tillgodoseendet av barnens rättigheter och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna behandlas brett och öppet i regeringens propositionsutkast. Samtidigt krävde remissinstanserna emellertid att de konstaterade negativa effekterna beaktas i de lagändringar som föreslås. Därtill önskade flera remissinstanser att särskilt bedömningen av konsekvenserna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kompletteras. Justitieministeriet och systemet för hjälp till offer för människohandel uttryckte farhågor om propositionens konsekvenser för arbetet mot människohandel och önskade att konsekvenserna bedöms noggrannare i detta avseende. Flera remissinstanser ansåg det dessutom problematiskt att de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna lagen inte har beräknats noggrannare och att de sammanlagda effekterna av lagförslag som utarbetas inom ramen för separata projekt inte har bedömts i propositionen. Några remissinstanser lyfte dessutom fram den korta remisstiden för propositionen.

Utgående från remissvaren gjordes ändringar och preciseringar i motiveringarna till propositionen. Beskrivningen av nuläget, konsekvensbedömningen och de avsnitt som gäller förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen har kompletterats.

7 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade ett utlåtande om regeringens propositionsutkast den 5 april 2024. Enligt rådet ger utkastet till proposition om sänkning av mottagningspenningen en klar uppfattning om målsättningen och de viktigaste förslagen. Rådet anser det vara positivt att man i bedömningen av lagförslagets konsekvenser öppet har tagit upp negativa konsekvenser av de föreslagna ändringarna och risker som de eventuellt medför. Alternativa handlingsvägar och deras konsekvenser har beskrivits mångsidigt. Enligt rådet har man i lagförslaget identifierat de centrala grupper som påverkas av den föreslagna lagstiftningen och redogjort för vilka grupper av mottagare av mottagningspenning som påverkas mest. I förslaget bör man likväl bedöma hur den föreslagna lagstiftningen inverkar på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för dem som får mottagningspenning i synnerhet i de fall då tiden vid förläggningen blir väldigt lång. Det framgår inte heller av förslaget om beloppet av mottagningspenningen har haft verifierade effekter på antalet personer

som söker internationellt skydd utan grund. Rådet anser att man i propositionen bör utreda storlekensordningen för de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för kommunerna och välfärdsområdena när personer som får tillfälligt skydd flyttar till kommuner.

Till följd av rådets utlåtande har konsekvensbedömningen i propositionen preciserats. Propositionen har kompletterats med bedömningar av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för dem som får mottagningspenning, de ekonomiska konsekvenserna av att personer som får tillfälligt skydd flyttar till kommuner och effekterna av mottagningspenningens belopp på antalet personer som söker internationellt skydd utan grund samt en tabell över mottagningspenningens belopp i referensländerna.

8 Specialmotivering

20 §. Mottagningspenningens belopp. I paragrafen föreskrivs det om hur mottagningspenningen ska bestämmas och om dess månatliga belopp. Mottagningspenningens grunddel är för närvarande högre än vad som anges i gällande lag. Detta beror på de höjningar av penningen som gjorts enligt folkpensionsindex.

Paragrafens 2 mom. 1–3 punkt ändras enligt förslaget temporärt så att den mottagningspenning som månatligen betalas olika klientgrupper sjunker. Dessutom ökas antalet klientgrupper för vilka mottagningspenningens grunddel har olika storlek med tre till fem.

Det materiella stöd som klienter vid förläggningar ges består av en del som ges som penningmedel och en del som ges i form av nyttigheter. Syftet med nyttigheterna är att ersätta en del av den del av grunddelen som ges i form av pengar med måltider, avgiftsfria medier och andra avgiftsfria nyttigheter som de facto minskar behovet av mottagningspenning. Den andel som ges i form av nyttigheter utgörs av avgiftsfria medier och andra nyttigheter som ska täckas med grunddelen. Den utgörs av avgiftsfria medier som tillhandahålls vid mottagandet och andra nyttigheter som ska bekostas med grunddelen, såsom städ- och rengöringsredskap samt hobbyutrustning. Om förläggningen ordnar måltider för klienterna är den förmån som beviljas som mottagningspenning mindre till sitt belopp. I det materiella stödet räknas inte den inkvartering som ordnas som mottagningstjänst med. Förläggningarnas klienters försörjning och välfärd tryggas förutom genom materiella understöd också genom andra mottagningstjänster och det stöd och den handledning som förläggningen tillhandahåller.

Enligt det föreslagna 2 mom. 1 punkt är mottagningspenningen för ensamstående 300 euro per månad. Om personen bor på en förläggning med måltidsservice är mottagningspenningen 88 euro. För närvarande är mottagningspenningen för ensamstående 348,50 euro vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice och 102,15 euro vid förläggningar med måltidsservice.

Enligt det föreslagna 2 mom. 2 punkt är den grunddel som beviljas andra personer över 18 år 254 euro per månad vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice. Vid förläggningar med måltidsservice är mottagningspenningen 72 euro. För närvarande är mottagningspenningen för andra personer över 18 år 294,42 euro vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice och 84,12 euro vid förläggningar med måltidsservice. Den grunddel som anges för andra personer över 18 år ska tillämpas på myndiga personer som inte är ensamstående eller ensamförsörjare. Detta innebär i praktiken vuxna som av olika orsaker bor i gemensamma hushåll. Utgångspunkten för bestämningen av mottagningspenningen är boendearrangemangen och personens försörjningsskyldighet. En förutsättning för tillämpningen är att boendet i gemensamt hushåll är verkligt, dvs. att personerna bildar ett gemensamt matlag och att bruksvaror används gemensamt.

I det föreslagna 2 mom. ändras 3 punkten så att den gäller den mottagningspenning som betalas barn i åldern 10–17 år som bor tillsammans med sin familj. För dem är mottagningspenningen 210 euro per månad vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice. Vid förläggningar med måltidsservice är mottagningspenningen 60 euro per månad för 16- och 17-åriga barn.

Enligt förslaget ska det till momentet läggas en ny 4 punkt enligt vilken beloppet av mottagningspenningen för barn under 10 år som bor tillsammans med sin familj är 191 euro per månad vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice. Vid förläggningar med måltidsservice är mottagningspenningen för barn under 10 år 57 euro per månad.

För närvarande är mottagningspenningen för ett barn som bor tillsammans med sin familj oberoende av barnets ålder 222,32 euro vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice och 66,10 euro vid förläggningar med måltidsservice.

Enligt förslaget ska det till momentet läggas en ny 5 punkt enligt vilken beloppet av mottagningspenningens grunddel för ensamförsörjare är 336 euro vid förläggningar som inte tillhandahåller måltidsservice. Vid förläggningar med måltidsservice är mottagningspenningen för ensamförsörjare enligt förslaget 97 euro. En ensamförsörjare är skyldig att vid sidan av sin egen försörjning sköta ett minderårigt barns eller adoptivbarns försörjning. Därför kan ensamförsörjare antas ha utgifter som gäller hela hushållet som det inte finns någon annan vuxen i hushållet som deltar i och som inte beaktas i tillräcklig utsträckning i grunddelen för ensamstående vuxna. Ensamförsörjare beviljas för närvarande en lika stor mottagningspenning som ensamstående.

21 §. Brukspenning. Enligt 1 mom. i gällande paragraf beviljas barn utan vårdnadshavare brukspenning i stället för mottagningspenning, om förläggningen ordnar fullt uppehälle som inkluderar de utgifter enligt 19 § som ska täckas med mottagningspenningens grunddel och den kompletterande mottagningspenningen och utgifter för hälso- och sjukvård som är större än ringa.

Beloppet av den brukspenning som beviljas barn utan vårdnadshavare är för närvarande högre än vad som anges i gällande lag. Detta beror på de höjningar av penningen som gjorts enligt folkpensionsindex. För närvarande är beloppet av brukspenningen 30,04 euro för barn under 16 år 54,08 euro och för barn som fyllt 16 år.

Det föreslås att 2 mom. ändras temporärt så att brukspenningen för barn utan vårdnadshavare blir 26 euro per månad för barn under 16 år och 47 euro per månad för barn över 16 år. Brukspenningen kan också vara mindre än så, om det är motiverat med tanke på barnets ålder och utvecklingsnivå.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt och är i kraft till utgången av 2025.

10 Verkställighet och uppföljning

Enligt 8 § i mottagandelagen sköter Migrationsverket styrningen, planeringen och övervakningen av mottagningsverksamheten och hjälpsystemet i praktiken. Migrationsverket ska styra och handleda förläggningarna i fråga om de föreslagna lagändringarna. Förläggningarna ska i sin tur informera sina klienter om saken rättidig.

Inrikesministeriet följer de sammanlagda effekterna av den föreslagna sänkningen av mottagningspenningen och brukspenningen och indexfrysningen tillsammans med Migrationsverket. Migrationsverket kan samla respons i samband med tillsynen, styrningen och handledningen av förläggningarna och i form av direkt respons från klienter. Effekterna av förslagen på mottagningsverksamhetens utgifter följs i samband med inrikesministeriets resultatstyrning gällande Migrationsverket.

Effekterna av lagändringarna följs och bedöms under det fortsättningsprojekt för att utveckla mottagandelagen som startas våren 2024.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till den kompletterande budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen har samband den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som tillförsäkras var och en enligt 19 § 1 mom. i grundlagen och det genomförande av jämlikheten och förbud mot särbehandling som avses i 6 § i grundlagen. Dessutom har förslaget samband med det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Det har också samband med det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I den föreslagna lagstiftningen måste Europeiska unionen lagstiftning, som är bindande för Finland, beaktas. Hit hör mottagandedirektivet, direktivet om tillfälligt skydd och direktivet mot människohandel. Propositionen är av betydelse med avseende på den reviderade europeiska sociala stadgan, FN:s konvention för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och FN:s konvention om barnets rättigheter.

Oundgänglig försörjning och omsorg

I 19 § 1 mom. i grundlagen tillförsäkras alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Rätten gäller alla, och dess syfte är att trygga en miniminivå på förutsättningarna för ett människovärdigt liv, det vill säga ett så kallat existensminimum (RP 309/1993 rd, s. 73/II). Med oundgänglig försörjning och omsorg avses i grundlagen en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv.

Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen gäller denna rätt till försörjning alla. I praktiken utreds hjälpbehovet genom individuell behovsprövning, och för att få det krävs det att personen inte kan skaffa tillräcklig trygghet genom egen verksamhet eller får den i andra system för social trygghet eller av andra personer, såsom till exempel sin make eller sina föräldrar (RP 309/1993 rd). Bestämmelsen avspeglar Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter och i synnerhet artikel 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002). Enligt den ska personer som saknar och som inte genom egna ansträngningar eller på annat sätt kan skaffa sig tillräckliga medel för sin försörjning och som inte heller kan få sådana

medel från andra källor, såsom socialförsäkringssystem, få nödvändig hjälp samt, vid sjukdom, den vård deras tillstånd kräver.

Trots att vars och ens rätt enligt 19 § 1 mom. i grundlagen är en subjektiv rättighet, behövs det för att alla ska kunna tillförsäkras denna rättighet i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det ingår bestämmelser om stödformer, förutsättningarna för att få stöd och behovsprövning samt procedurer (GrUU 25/1994 rd s. 10/II). Bestämmelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen har nära samband med det lagstadgade utkomststödet. Grundlagsutskottet har bland annat ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för den oundgängliga försörjning och omsorg som krävs för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen i den mån stödet ges i pengar (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, GrUU 20/1998 rd, s. 2/II, GrUU 18/2001 rd, s. 3/II, GrUU 59/2010 rd). Utkomststödet grunddel är enligt grundlagsutskottet likväl avsedd att räcka till för större utgifter än vad som motsvarar en oundgänglig utkomst som tryggar ett människovärdigt liv. Den rätt som grundlagen tryggar och utkomststödet kan emellertid inte helt likställas med varandra, och därmed är nivån på utkomststödet inte nödvändigtvis den lägstanivå som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, GrUU 10/2009 rd, GrUU 59/2010 rd). Grundlagsutskottet har också i sitt färskta utlåtande (GrUU 15/2023 rd) konstaterat att mottagningspenningen inte i fråga om mottagarna direkt förstås som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. Lagstiftarens skyldighet att se till att bidragssystemet är sådant att det ger individen tillräckliga faktiska möjligheter att utöva sina rättigheter kan emellertid härledas ur den grundläggande karaktären hos den subjektiva rättigheten i 19 § 1 mom. i grundlagen och ur det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses (GrUU 31/1997 rd, s. 3/I).

Enligt mottagandedirektivet ska medlemsstaten fastställa materiella mottagningsvillkor på en sådan nivå som medlemsstaten i fråga har fastställt antingen genom lag eller praxis i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna. Medlemsstaterna får likväl behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna särskilt om det materiella stödet delvis tillhandahålls in natura eller om syftet med dessa nivåer, när de tillämpas för de egna medborgarna, är att säkerställa en levnadsstandard som är högre än den som fastställs för sökande enligt detta direktiv. Enligt direktivet om tillfälligt skydd ska de som åtnjuter tillfälligt skydd beviljas nödvändigt utkomstskydd, och enligt direktivet mot människohandel ska offer för människohandel garanteras en levnadsstandard som säkerställer deras försörjning. Det ekonomiska stöd som förläggningarna beviljar skiljdes åt från utkomststödet i den mottagandelag som trädde i kraft år 2011. Det föreslagna beloppet av mottagningspenningen motsvarar enligt motiveringarna i denna proposition likväl utkomststödet grunddel på så sätt att denna har minskats med den del av stödet som förläggningen ordnar i form av nyttigheter. Förslaget uppfyllde enligt grundlagsutskottet 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 18/2001 rd, s. 4, GrUU 8/2005 rd, s. 2/II, GrUU 59/2010 rd).

Trygghet enligt 19 § 1 mom. i grundlagen tillförsäkras personer som söker internationellt skydd, personer som får tillfälligt skydd och offer för människohandel, vilka inte har hemkommun genom mottagningstjänster enligt mottagandelagen samt tjänster som tillhandahålls av systemet för hjälp till offer för människohandel. Mottagningssystemet tillhandahåller utöver mottagningspenningen också inkvartering, nödvändiga social-, hälso- och sjukvårdstjänster, tolktjänster samt arbets- och studieverksamhet. Dessutom får personen nyttigheter, såsom grundläggande förnödenheter för inkvartering och måltider, medier och städ- och rengöringsredskap. Därtill kan sökanden ansöka om kompletterande mottagningspenning för att täcka utgifter som anses motiverade på grund sökandens särskilda behov eller förhållanden. En klient i systemet för hjälp till offer för människohandel har dessutom rätt till hjälpsystemets stöd

och tjänster. Följaktligen är det motiverat att mottagningspenningens grunddel är mindre än utkomststödets grunddel.

I regeringens proposition om ändring av lagen om utkomststöd (RP 127/2022 rd) påpekas att personer som vistas i Finland utan uppehållsrätt har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt förarbetena motsvarar detta miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv och det skydd som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen, vilket tillkommer alla som vistas inom finländsk jurisdiktion. Det har inte ansetts möjligt att entydigt fastställa ett minimibelopp för stödet i lagen, eftersom det grundar sig på en situationsbunden prövning. I motiveringen till lagen om utkomststöd hänvisas det som exempel till 10 § om sänkt grunddel i lagen om utkomststöd. Enligt paragrafen kan utkomststödets grunddel sänkas med högst 40 procent. Det kan vara vägledande för hur mycket utkomststödet, som beviljas i sista hand, på en gång högst kan sänkas i en situation när grunddelen sänks, dock med beaktande av att den oundgängliga försörjning som är en förutsättning för den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv inte får äventyras för någon.

I föreliggande proposition är grundprincipen att den nivå som tryggar ett människovärdigt liv motsvarar de kalkylerade matkostnader (49 procent av utkomststödets grunddel) som ska täckas av det nödvändiga utkomststödet utökade med de övriga utgifter som ska täckas med mottagningspenningens grunddel, såsom kläder, ringa utgifter för hälso- och sjukvård, utgifter för användning av lokaltrafik, utgifter för hygien och utgifter för användning av telefon. I fråga om en person som är registrerad som klient vid en förläggning är det av avgörande betydelse om personen har möjlighet att få en betydande del av den oundgängliga försörjningen och omsorgen i form av olika tjänster och nyttigheter. Därför finns det en grund för att mottagningspenningen kan vara lägre än en sänkning av utkomststödets grunddel i enlighet med 10 § i lagen om utkomststöd möjliggör. Eftersom vistelsen i Finland för en klient vid en förläggning är av tillfällig och kortvarig karaktär, är den valda policyn en inskränkning i rätten till en försörjning som tryggar ett människovärdigt liv som ska anses som förenlig med grundlagen, godtagbar och proportionerlig.

En central fråga vid bedömningen av 19 § i grundlagen är huruvida den motivering som anförs för ändringarna i grundskyddets nivå är acceptabel med tanke på grundrättsdoktrinen och förenliga med proportionalitetskravet. En motsvarande skyldighet att bedöma huruvida ändringar är acceptabla och förenliga med proportionalitetsprincipen kan också härledas ur FN:s ESK-konvention samt artikel 12 i europeiska sociala stadgan.

Artikel 13.1 i den europeiska sociala stadgan tryggar rätten till social hjälp för var och en som inte har tillräckliga inkomster eller medel och som inte kan skaffa sådana inkomster eller medel genom egna ansträngningar eller på något annat sätt. De stater som har satt stadgan i kraft har förbundit sig till att värna de sociala och ekonomiska rättigheter som anges i stadgans artiklar. Europeiska kommittén för sociala rättigheter, som övervakar att den europeiska sociala stadgan följs, publicerade sitt senaste avgörande om Finland den 15 februari 2023. I avgörandet konstaterade kommittén att nivån på Finlands sociala trygghet är för låg.

Vid bedömningen av nivåerna på den sociala tryggheten använder kommittén för sociala rättigheter en mekanisk formel som granskar de enskilda penningförmånerna i förhållande till medianinkomstnivån i landet (s.k. ekvivalent medianinkomst). Kommittén anser att nivån på den sociala förmånen är för låg om den är lägre än 50 procent av medianinkomsten. Om förmånen underskrider denna gräns men ändå utgör över 40 procent av medianinkomsten kan man också beakta kompletterande förmåner vid bedömningen. Finland har bedömt vad som är tillräcklig minimi trygghet annorlunda. Kommitténs formel beaktar inte att Finlands sociala trygghetssystem är ett heltäckande system av olika tjänster och sociala förmåner. I Finland kan

utkomsten bestå av en kombination av olika stöd, och till exempel den offentliga hälso- och sjukvårdvården är nästan gratis, vilket har en betydande inverkan på levnadsstandarden. En bedömning som är bunden till den ekvivalenta medianinkomsten beaktar likväl inte denna omständighet.

Kommittén har inte bedömt om mottagningspenningen är tillräcklig, men ansett att nivån på det finska utkomststödet är för låg. Försörjningen och välfärden för kliner vid förläggningarna och i systemet för hjälp till offer för människohandel tryggas genom ett system av tjänster som motsvarar det finska systemet för social trygghet och utgörs av mottagningstjänster och hjälpsystemets tjänster. Mottagningspenningen består av ett penningstöd och materiella nyttigheter. Dessutom har mottagaren rätt till bland annat gratis boende, sociala tjänster och hälso-tjänster.

Även i artikel 9 i FN:s ESK-konvention erkänner konventionsländerna rätten för var och en till social trygghet. Enligt artikel 11 i ESK-konventionen erkänner konventionsstaterna likaså rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Enligt artikel 2 i ESK-konventionen åtar sig varje konventionsstat att genom egna åtgärder till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i konventionen gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning. ESK-kommittén har konstaterat att bestämmelserna i konventionen också kan tillämpas på asylsökande (allmän kommentar nr 20 (2009), 27 och 30 §). I kommitténs senaste slutsatser om Finland (E/C.12/FIN/CO/7) fäste kommittén vikt vid den sociala tryggheten (artikel 9) och ansåg att de nedskärningar av förmåner och frysningar av folkpensionsindex som gjordes under 2015–2019 ledde till att förmånerna blev otillräckliga.

En expertgrupp för utvärdering av grundtryggheten utredde hur grundskyddets tillräcklighet har utvecklats och vilka faktorer som har påverkat utvecklingen under perioden 2019–2023. Expertgruppen framhåller i sin rapport att nivån på grundskyddet och minimiskyddet i Finland i internationell jämförelse ligger på toppnivå eller medelnivå beroende på familjeform och livssituation. Den otillräckliga nivån på grundskyddet jämfört med referensbudgeten beror framför allt på boendekostnaderna. I rapporten utreds inte tillräckligheten i den sociala trygghet som mottagningssystemet ger. I mottagningssystemet är många vardagsutgifter likväl en del av de mottagningstjänster som tillhandahålls gratis, och i dessa ingår också inkvartering.

Grundlagsutskottet har i anslutning till bestämmelsen om tryggande av den grundläggande försörjningen ansett att det är helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I)). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att det i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin (GrUU 34/1996 rd, s. 3/I, se också GrUU 47/2017 rd, s. 2, GrUU 11/2015 rd, s. 3). Grundlagens 19 § tryggar inte som sådan bevarandet av förmåner uttryckligen på nuvarande nivå och förutsätter inte att de höjs enligt den allmänna kostnadsnivån (se t.ex. GrUU 55/2015 rd, s. 3–4, GrUU 11/2015 rd, s. 2–3).

Även vid tryggandet av de ekonomisk, sociala och kulturella rättigheterna beaktas i enlighet med artikel 9 konventionsstatens tillgängliga resurser, som kan beaktas som tyngre skäl när sociala förmåner försämras. Grundlagsutskottet har i sina ställningstaganden ansett att det vid dimensioneringen av sådana förmåner som direkt finansieras av det allmänna är logiskt att beakta läget inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna som en godtagbar grund för att försämra förmånerna (GrUB 25/1994 rd, GrUU 34/1996 rd).

Enligt grundlagsutskottets etablerade ståndpunkt kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur vara en godtagbar grund för att i viss mån också göra ingrepp i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 11/I, och t.ex. GrUU 25/2012 rd och GrUU 44/2014 rd). Inte heller då får bestämmelserna sammantaget äventyra tillgodoseendet av en grundläggande fri- och rättighet som tryggas i grundlagen (GrUU 10/2015 rd, GrUU 25/2012) eller omintetgöra kärnan i de åtaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (GrUU 14/2015 rd). Utskottet har dessutom ansett det viktigt att man när man förbereder och fattar beslut försöka finna lösningar som garanterar att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses (GrUU 52/2014 rd).

Grundlagsutskottet har dessutom flera gånger påpekat att regeringen måste se till att de sammantagna effekterna av ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer inte får vara oskäligen. (GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd, GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUU 11/2015 rd). När man bedömer om denna proposition är förenlig med grundlagen ska man enligt social- och hälsovårdsutskottet särskilt beakta den sammanlagda effekten av indexfrysningen och sänkning av mottagningspenningen (ShUB 17/2023 rd).

Mottagningspenningen förblir trots den sammanlagda effekten av indexfrysningen och den föreslagna sänkningen högre än det utkomststöd som beviljas som nödvändigt utkomststöd och ska täcka de kalkylerade utgifterna för kost. Dessutom ger mottagningspenningen större manöverutrymme än det nödvändiga utkomststödet eftersom mottagningspenningen betalas för en månad åt gången. Enligt referensbudgeten är kostnaderna för hälsosam mat lägre än de kalkylerade utgifter för kost som täcks av utkomststödet, vilket kan bedömas bidra till ett större manöverutrymme.

Barnens ställning har i propositionen beaktats så att beloppet av mottagningspenningen för ensamförsörjare är förhöjt och mottagningspenningens grunddel för barn graderas enligt åldersgrupp. De personer som påverkas av propositionen har trots de föreslagna ändringarna fortfarande rätt till de tjänster som tillhandahålls av mottagningssystemet och systemet för hjälp till offer för människohandel vilka vid tillsammans med mottagningspenningen tryggar deras försörjning och välfärd. Båda systemen erbjuder särskilt stöd till dem som behöver det på individuella grunder eller på grund av förhållandena. Av de skäl som angetts ovan leder de sammantagna konsekvenserna av propositionen och indexfrysningen inte till att rätten till den oundgängliga försörjning som behövs för ett människovärdigt liv äventyras för dem som får mottagningspenning. Dessutom bedöms att mottagningssystemet och systemet för hjälp till offer för människohandel fortsättningsvis kommer att uppfylla det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Med stöd av grundlagsutskottets tolkningar kan det konstateras att det är möjligt att försämrat utkomstskyddet åtminstone när den offentliga ekonomin har blivit sämre och förmånen är direkt finansierad av det allmänna. Enligt Petteri Orpos regeringsprogram har skuldkvoten inom de offentliga finanserna under de senaste cirka femton åren ökat avsevärt. Om inte betydande åtgärder vidtas, kommer de offentliga finanserna alltjämt att ha stora underskott och skuldkvoten kommer att fortsätta öka, vilket försämrar den offentliga ekonomins förutsättningar att trygga välfärdssamhällets funktionsförmåga under och efter eventuella kriser. De sparåtgärder som föreslås i propositionen kan med beaktande av nuvarande läge i den offentliga ekonomin anses godtagbara med hänsyn till grundlagen och förenliga med proportionalitetskraven.

Likabehandling och förbud mot diskriminering

Grundlagens 19 § har ett nära samband med dess 6 § 1 mom. enligt vilket alla är lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Barn ska bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt förarbetena till grundlagen är syftet med paragrafen att trygga inte bara den traditionella rättsliga jämlikheten utan också att förverkliga en faktisk jämställdhet i samhället (RP 309/1993 rd).

Jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen gäller också lagstiftaren, vilket innebär att vissa människor eller människogrupper inte genom lag godtyckligt får ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. I regel ska särbehandling som sådan anses strida mot diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen (GrUU 31/2014 rd). Grundlagsutskottet har brukat anse att jämlikhetsaspekterna i 6 § i grundlagen spelar en viss roll såväl när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter (t.ex. GrUU 31/2014 rd).

I ljuset av grundlagsutskottets utlåtanden är det med tanke på diskrimineringsförbudet i grundlagen viktigt att bedöma om åtskillnaden kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. De krav som ställs på en godtagbar grund som möjliggör särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen har enligt utskottets etablerade praxis varit höga i all synnerhet för de grunder för särbehandling som räknas upp i bestämmelsen (t.ex. GrUU 8/2020 rd, GrUU 57/2016 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 1/2006 rd). Utskottet har till exempel i ljuset av 6 § i grundlagen sett det som problematiskt att invandrare försätts i en annan ställning än andra som befinner sig i samma situation i fråga om storleken av en förmån. Detta kan lätt innebära att särbehandlingen uttryckligen beror på en persons ursprung, vilket är en förbjuden grund för särbehandling (GrUU 55/2016 rd). På motsvarande sätt har utskottet ansett att det med tanke på diskrimineringsförbudet är problematiskt att man i en proposition motiverade att beloppet av den förmån som betalas till invandrare ska vara mindre för att göra Finland mindre attraktivt (GrUU 55/2016 rd).

Enligt grundlagsutskottet har man också för vissa grupper kunnat ställa strängare villkor för att få en förmån om det varit möjligt utifrån de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och om inskränkningarna varit godtagbara och proportionella (GrUU 55/2016 rd). Utskottet har av hävd ansett att grundlagen inte i sig är ett hinder för att ställa villkor för en förmån som avser att trygga den grundläggande försörjningen förutsatt att dessa villkor uppfyllt de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har bland annat ansett det godtagbart att en arbetslös arbetssökande åläggs att medverka till åtgärder som bidrar till att upprätthålla personens arbetsförmåga och främja dennes sysselsättning (GrUU 50/2005 rd).

Enligt grundlagen ska de grundläggande fri- och rättigheterna tillkomma alla som hör under Finlands jurisdiktion (RP 309/1993 rd). Enligt grundlagsutskottet är detta dock inget hinder för att rätten till förmåner som avser att trygga den grundläggande försörjningen kopplas till boende eller arbete i Finland (GrUU 55/2016 rd, GrUU 73/2014 rd). Utskottet har likaså ansett att staten inte har någon absolut skyldighet att tillförsäkra andra än de som stadigvarande bor inom dess territorium eller jurisdiktion de rättigheter som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 48/2006 rd och GrUU 22/2004 rd). Att en person är stadigvarande bor i Finland kan således vara en grund för särbehandling när man beviljar bosättningsbaserade sociala förmåner till personer som med beaktande av deras situation som helhet kan anses flytta hit för att bo här stadigvarande.

I grundlagsutskottets utlåtande GrUU 55/2016, där utskottet såg det som problematiskt att en invandrare försätts i en annan ställning än andra som befinner sig i samma situation i fråga om

storleken av den förmån som betalas, var det fråga om regeringens proposition (RP 169/2016 rd) som gällde invandrare som har hemkommun enligt lagen om hemkommun. De personer som får mottagningspenning vistas däremot tillfälligt och kortvarigt i Finland. Vistelsen är inte stadigvarande, och de har inte hemkommun. De som söker internationellt skydd har inte heller uppehållstillstånd i Finland även om de vistas lagligt i Finland medan deras asylansökan behandlas. En person som registrerats som klient vid en förläggning eller i systemet för hjälp till offer för människohandel har alltså en annan ställning än en finsk medborgare eller en invandrare som bor i Finland med stöd av uppehållstillstånd. Särbehandling kan därför motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har även konstaterat att skillnaderna i ställning 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). Möjligheten till särbehandling framgår också av mottagandedirektivet som uttryckligen tillåter medlemsstaterna att behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna. I direktivet är möjligheten till mindre gynnsam behandling särskilt knuten till stöd för försörjningen och en situation där en del av stödet ges i form av nyttigheter.

Jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen förutsätter inte att alla ska bemötas lika i alla situationer, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana (RP 309/1993 rd). Enligt förarbetena till grundlagren ingår i den allmänna bestämmelsen om jämlikhet ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd). Den försämring av utkomstskyddet som föreslås i propositionen gäller alla som får mottagningspenning, och de är i en väsentligt annorlunda situation än de kommuninvånare som har hemkommun. Enligt systemet för grundläggande fri- och rättigheter kan man anse att det inte handlar om godtycklig diskriminering utan att de personer som omfattas av mottagningspenningen i fråga om sin försörjning får försättas i en annan ställning än de som har hemkommun.

Barns rätt till social trygghet och välfärd

Finland binds av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59/1991 och 60/1991, på finska). Enligt artikel 3.1 i konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala värdheidsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Dessutom ska det allmänna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Bestämmelsen ålägger uttryckligen den offentliga makten att stödja dem som svarar för omsorgen om barn. Bestämmelsen inkluderar också en dimension av materiellt stöd till barnfamiljer (RP 309/1993 rd, s. 76, och GrUB 25/1994). Enligt social- och hälsovårdsutskottet förpliktar 19 § 3 mom. i grundlagen det allmänna att upprätthålla de servicesystem och de familjepolitiska inkomstöverföringar som riktar sig till barnfamiljerna (ShUU 5/1994 rd). Av detta följer att man i avgöranden som gäller social trygghet också måste beakta hur stödnivån påverkar välbefinnandet hos de barn som får vård hos stödmottagaren.

Grundlagsutskottet har emellertid i sitt utlåtande GrUU 25/2012 konstaterat att de ovan angivna omständigheterna i anslutning till statsfinanserna också är tillämpliga vid bedömningen av förmåner som grundlagens 19 § 3 mom. förpliktar det allmänna att tillhandahålla som stöd. Sparmålet för statsfinanserna har därmed under en ekonomisk lågkonjunktur kunnat betraktas som ett godtagbart skäl till att i viss mån ingripa i till exempel i nivån på barnbidragen. Grundlagsutskottet betonade dock att regleringen som helhet inte får äventyra skyldigheten att

tillhandahålla stöd enligt grundlagen. Det allmännas skyldighet att stödja familjens möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt ska granskas som en helhet. Skyldigheten att tillhandahålla stöd enligt 19 § 3 mom. i grundlagen fullföljs inte i lagstiftningsändringar som medför en väsentlig försämring till exempel i det materiella stödet till familjer (jfr i fråga om 19 § 2 mom. i grundlagen RP 309/1993 rd, s. 75/I och GrUU 34/1996 rd, s. 2/II). Enligt utskottet skulle till exempel en betydande försämring av systemet med barnbidrag utan andra kompenserande åtgärder sålunda vara problematisk med tanke på 19 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 25/2012 rd).

Artikel 26 i konventionen för barnets rättigheter handlar om barnets rätt till social trygghet. Enligt artikeln ska konventionsstaterna erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, och vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo tillgodose denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Vidare ska enligt artikeln förmånerna, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om en sådan förmån från barnet eller för dess räkning. Utöver detta erkänner konventionsstaterna enligt artikel 27 varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Dock har föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Enligt samma artikel ska konventionsstaterna i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet i att tillgodose denna rätt.

Kommittén för barnens rättigheter fäster i sina senaste (2.6.2023) slutsatser och rekommendationer vikt vid de asylsökande barnens ställning. Kommittén kräver att Finland säkerställer att barnens rättigheter tillgodoses bland annat genom att undvika att skära i sociala förmåner som har konsekvenser för barn som löper risk för att drabbas av fattigdom och marginalisering. Kommittén kräver också att Finland effektiviserar sin politik för att säkerställa att alla barn har en tillräcklig levnadsstandard bland annat genom att förbättra den ekonomiska situationen och för barn med funktionsnedsättning, asylsökande barn och barn som vistas i landet utan uppehållstillstånd och öka de sociala förmåner som betalas dem (CRC/C/FIN/CO/5–6, punkt 35 a och b). I en kommentar som styr tolkningen av barnrättskonventionen när det gäller offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter framhåller kommittén att det vid åtgärder i ekonomiska kristider som för utvecklingen bakåt måste säkerställas att barnen är de sista som drabbas, i synnerhet barn i utsatta situationer (CRC/C/GC/19, punkt 31).

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer. Genom bestämmelsen har man betonat att barn ska bemötas både som inbördes jämlika och som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter som de vuxna (RP 309/1993 rd, s. 49/I). Varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder. Men bestämmelsen utgör också ett argument för särskilt skydd och särskild omsorg för barn eftersom de utgör en omyndig och svagare grupp än de vuxna (GrUU 58/2006 rd, GrUU 27/2016 rd).

De barn som får mottagningspenning har redan nu en svagare ställning än de barn som bor i en kommun på grund av mera begränsad service samt boendeförhållandena. Såsom ovan konstaterats är det likväl mottagningssystemets uppgift att trygga klienternas försörjning och välfärd endast kortvarigt. I propositionen har barnfamiljernas situation och särskilt situationen för ensamförsörjarnas familjer, som befinner sig i en utsatt ställning, beaktats så att mottagningspenningen för dem har sänkts i mindre grad än för andra. Dessutom stöds barns och barnfamiljers funktionsförmåga och välfärd på många olika sätt genom förläggningarnas och

hjälpssystemets tjänster. Propositionen försvagar inte heller barnens rätt till grundläggande utbildning, förskoleundervisning eller småbarnspedagogik, och den inverkar således inte på barnens kulturella rättigheter. Målen i regeringsprogrammet avses leda till att tiden i mottagningssystemet blir så kort som möjligt. Konsekvenserna för barnen av att mottagningspenningen sänks bör likväl följas noga, och vid behov ska behövliga åtgärder vidtas.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i ärendet.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

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

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) 20 § 2 mom. och 21 § 2 mom., som följer:

20 §

Mottagningspenningens belopp

Mottagningspenningens grunddel per månad är

- 1) för ensamstående 300 euro, i förläggningar med måltidsservice 88 euro,
- 2) för andra personer över 18 år än de som avses i 1 punkten 254 euro, i förläggningar med måltidsservice 72 euro,
- 3) för barn i åldern 10–17 år som bor tillsammans med sin familj 210 euro, i förläggningar med måltidsservice 60 euro,
- 4) för barn under 10 år som bor tillsammans med sin familj 191 euro, i förläggningar med måltidsservice 57 euro,
- 5) för ensamförsörjare 336 euro, i förläggningar med måltidsservice 97 euro.

21 §

Brukspenning

Brukspenningen för barn utan vårdnadshavare är 26 euro per månad för barn under 16 år och 47 euro per månad för barn som fyllt 16 år. Brukspenningen kan också vara mindre än så, om det är motiverat med tanke på barnets ålder och utvecklingsnivå.

Denna lag träder i kraft den 20 _____ och gäller till och med den 31 december 2025.

Helsingfors den 18 april 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

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

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) 20 § 2 mom. 1–3 punkten och 21 § 2 mom., som följer

Gällande lydelse

20 §

Mottagningspenningens belopp

Mottagningspenningens grunddel per månad är

- 1) för ensamstående och ensamförsörjare 290 euro, i förläggningar med måltidsservice 85 euro,
- 2) för andra personer över 18 år än de som avses i 1 punkten 245 euro, i förläggningar med måltidsservice 70 euro,
- 3) för barn som bor tillsammans med sin familj 185 euro, i förläggningar med måltidsservice 55 euro.

21 §

Brukspenning

Brukspenningen för barn utan vårdnadshavare är 25 euro per månad för barn under 16 år och 45 euro per månad för barn som fyllt 16 år. Brukspenningen kan också vara mindre än så, om det är motiverat med tanke på barnets ålder och utvecklingsnivå.

Föreslagen lydelse

20 §

Mottagningspenningens belopp

Mottagningspenningens grunddel per månad är

- 1) för ensamstående 300 euro, i förläggningar med måltidsservice 88 euro,
- 2) för andra personer över 18 år än de som avses i 1 punkten 254 euro, i förläggningar med måltidsservice 72 euro,
- 3) för barn i åldern 10–17 år som bor tillsammans med sin familj 210 euro, i förläggningar med måltidsservice 60 euro,
- 4) för barn under 10 år som bor tillsammans med sin familj 191 euro, i förläggningar med måltidsservice 57 euro,
- 5) för ensamförsörjare 336 euro, i förläggningar med måltidsservice 97 euro.

21 §

Brukspenning

Brukspenningen för barn utan vårdnadshavare är 26 euro per månad för barn under 16 år och 47 euro per månad för barn som fyllt 16 år. Brukspenningen kan också vara mindre än så, om det är motiverat med tanke på barnets ålder och utvecklingsnivå.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller
till och med den 31 december 2025.