

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av invandrarers integration samt motta- gande av asylsökande

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 maj 1998 proposition 66/1998 rd med förslag till lag om främjande av invandrarers integration samt mottagande av asylsökande till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Kaarlo Tuori
- juris licentiat Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om främjande av invandrarers integration samt mottagande av asylsökande. Enligt lagförslaget utarbetas för invandraren en integrationsplan som skall utgöra ett avtal mellan invandraren, kommunen och Arbetskraftsbyrån om åtgärder som stöder invandraren och hans familj. Invandrarens utkomst skall tryggas med hjälp av ett integrationsstöd som består av arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Integrationsstödet kan sänkas om invandraren vägrar att delta i uppläggningsplanen eller delta i de åtgärder som avtalats i integrationsplanen. Också en asylsökandes utkomststöd kan sänkas, om han vägrar att delta i arbets- eller studieverksamhet, medan han bor på en förläggning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 1999.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas propositionen utifrån 15 a § 1 och 2 mom. regeringsformen som gäller tryggad utkomst och 5 § 2 mom. regeringsformen som gäller diskrimineringsförbud. Med hänvisning till vedertagen praxis i grundlagsutskottet konstaterar regeringen att förslaget inte innehåller sådana väsentliga ingrepp i den enligt 15 a § 1 och 2 mom. regeringsformen tryggade utkomsten att propositionen bör behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. I fråga om diskrimineringsförbudet anser regeringen att lagförslaget, med särskilt beaktande av målet om främjande av sysselsättningen i 15 § regeringsformen, inte innebär en

sådan avvikelse från kravet på jämlikt bemötande att lagförslaget måste behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att

det är viktigt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om de nämnda frågor som gäller lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Integrationsplan

Enligt lagförslaget 11 § 1 mom. är en integrationsplan ett avtal mellan invandraren, kommunen och Arbetskraftsbyrån om åtgärder som stöder invandraren och dennes familj vid inhämtandet av de kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet. Att använda begreppet avtal kan anses vara vilseledande i det här sammanhanget därför att det är tveksamt om den frivillighet och likvärdighet som hör till avtalsförfarande uppfylls för en invandrades del. Invandraren är kanske faktiskt tvungen att anta de villkor som kommunen och Arbetskraftsbyrån ställer, eftersom integrationsstödet enligt lagförslaget 14 § 1 mom. beviljas när överenskommelse om integrationsplanen har ingåtts. Att integrationsplanen fullföljs är i sin tur ett villkor för att utkomststödet och arbetsmarknadsstödet skall utbetalas med fullt belopp.

Det skenbara avtalsförfarandet å ena sidan och integrationsplanens betydande effekter på invandrarens rättsliga ställning å andra sidan lyfter fram frågan om rättsskydd. Frågans författningsrättsliga betydelse baserar sig på 16 § 1 mom. regeringsformen enligt vilket var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter eller skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

Enligt lagförslaget 44 § får ändring inte särskilt sökas genom besvär i ett beslut av Arbetskraftsbyrån som ingår i integrationsplanen. Möjligheterna att söka ändring bestäms enligt 17 § med stöd av bestämmelserna i lagen om arbetsmarknadsstöd och lagen om utkomststöd. Möjligheten att söka ändring hänförs sig sålunda exempelvis till beslut om beviljande av eller avslag på ansökan om arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Utskottet anser att en sådan reglering

överensstämmer med 16 § 1 mom. regeringsformen, om det är klart att det finns möjligheter att vid ändringssökandet på ändringssökandens begäran också bedöma lagenligheten i integrationsplanens innehåll. Oberoende av detta ställningstagande föreslår utskottet att det ytterligare prövas om det är på sin plats att i lagen kalla integrationsplanen ett avtal.

Sänkning av utkomststödet

Integrationsstödet består av arbetsmarknadsstöd enligt lagen om arbetsmarknadsstöd och utkomststöd enligt lagen om utkomststöd. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för ett människovärdigt liv enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen i den mån stödet ges i pengar (GrUU 31/1997 rd). Sålunda skall förslagen om integrationsstödet till de delar de gäller utkomststödet bedömas i förhållande till 15 a § 1 mom. regeringsformen.

Enligt lagförslaget bibehåller en person rätten till utkomststöd också i annan form än som integrationsstöd. Att utan grundad anledning vägra att delta i uppgörandet av en integrationsplan eller i åtgärder som avtalats specificerat i integrationsplanen eller att genom försummelse föranleda att ingen integrationsplan har kunnat göras upp jämställs enligt 15 § 2 mom. med de grunder på vilka utkomststödet grunddel kan sänkas enligt 10 § lagen om utkomststöd.

I samband med behandlingen av förslaget till lag om utkomststöd fäste utskottet uppmärksamhet vid att förutsättningen för en sänkning av utkomststödet grunddel i lagförslaget var att en mottagare av stödet vägrade att ta emot arbete som erbjudits honom individuellt eller att delta i en Arbetskraftspolitisk åtgärd (GrUU 31/1997 rd). I 15 a § 1 mom. regeringsformen är den grundläggande rättigheten i fråga bunden till den

omständigheten att någon inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. Om denna person emellertid har erbjudits en reell möjlighet att skaffa sig sin utkomst genom att arbeta eller delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd kan det sägas att han kunde ha skaffat sig den trygghet som avses i grundlagen. Av denna anledning ansåg utskottet att den föreslagna möjligheten att sänka utkomststödets grunddel inte i och för sig strider mot 15 a § 1 mom. regeringsformen. Utskottet underströk dock att det vid tillämpningen av 10 § gäller att se till att det inte i enskilda fall uppkommer situationer som strider mot 15 a § 1 mom. regeringsformen och att oskälighetskriteriet bör tolkas enligt principen om tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i en positiv anda.

Bundenheten enligt lagförslaget 15 § 2 mom. till integrationsplanen ökar antalet omständigheter där oviljan att samarbeta kan leda till en sänkning av utkomststödet. Med beaktande av att avsikten med de föreslagna bestämmelserna är att främja invandrarens deltagande i arbetslivet och samhället kan man ändå anse att integrationsplanen, förutom med tanke på det allmännas intresse också med tanke på det faktiska tryggandet av individens rättigheter, är ett viktigt och godtagbart arrangemang. I integrationsplanen kan dock enligt 11 § 2 mom. ingå beståndsdelar som inte har direkt anknytning till erhållande av utkomst eller sysselsättning enligt 15 a § regeringsformen. Eftersom 15 a § regeringsformen ger var och en trygghet kan inte en oinskränkt trygghet enligt utskottet motiveras med andra än sådana begränsningsgrunder som baserar sig på inre omständigheter i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför anser utskottet att 15 § 2 mom. bör preciseras till exempel så att en sänkning av utkomststödets grunddel förutsätter att vederbörande vägrar att delta i åtgärder som avtalats specificerat i integrationsplanen och som främjar sysselsättningen.

Enligt 22 § 4 mom. kan som vägran som avses i 10 § 1 mom. lagen om utkomststöd och som kan leda till en sänkning av utkomststödets grunddel anses att en förläggningens invånare utan grundad anledning vägrar delta i arbets- eller studieverksamhet som anvisats honom specificerat och som

lämpar sig för honom. Enligt motiveringen avses i lagrummet med arbetsverksamhet bland annat arbetsuppgifter i anslutning till renhållning och underhåll av förläggningens fastigheter och miljön. Med studieverksamhet avses i sin tur bland annat språkundervisning samt grundläggande fakta om det finländska samhället, rättsordningen och rättigheter och skyldigheter för utlänningar som vistas i landet. Grunderna för en sänkning av utkomststödet har enligt utskottet definierats för vagt med beaktande av utkomststödets koppling till den rätt som tryggas i 15 a § 1 mom. regeringsformen. Bestämmelsen bör därför preciseras till exempel så att vägran att delta i arbetsverksamhet vid upprepade tillfällen eller av någon annan sådan orsak bör vara av *väsentlig betydelse* och att endast vägran att delta i studieverksamhet som främjar sysselsättningen kan leda till en sänkning av utkomststödet.

Utskottet understryker att hänvisningen till 10 § lagen om utkomststöd innebär också en tillämpning av begränsningarna i paragrafens 4 mom. Oskälighetskriteriet bör också i de situationer där utkomststödet sänks enligt detta lagförslag tolkas enligt principen om tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i en positiv anda.

Arbetsmarknadsstöd

Bestämmelserna i 12 § 3 mom. och 14 § 1 mom. i lagförslaget medför att arbetsmarknadsstöd inte beviljas under tre år om integrationsplan inte har uppgjorts. Enligt 15 § 3 mom. kan arbetsmarknadsstöd i form av integrationsstöd indras, om en invandrare utan giltigt skäl vägrar att delta i en åtgärd som avtalats specificerat i integrationsplanen och som kan anses vara skälig eller om han gör sig skyldig till "annat därmed jämförbart förfarande".

Enligt 15 a § 2 mom. skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad bland annat vid arbetslöshet. Arbetsmarknadsstödet är vid arbetslöshet en social trygghetsförmån som har samband med 15 a § 2 mom. regeringsformen. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis (GrUU 17/1995 rd och 17/1996 rd) ansett att regeringsformen inte i sig utgör ett hinder för att ställa upp villkor för stöd

som tryggar en grundläggande utkomst. Dessa villkor kan med beaktande av den föreliggande sociala risksituationen, det vill säga arbetslösheten, alldeles väl bygga på att den berörde själv aktivt medverkar till åtgärder som i sista hand bidrar till att bibehålla hans arbetsförmåga.

Integrationsplanen och iakttagandet av den kan enligt utskottet ha ett sakligt samband med strävan att minska de individuella hindren för sysselsättningen. Eftersom integrationsplanen dock kan innehålla element som inte har direkt anknytning till främjande av sysselsättningen, anser utskottet att de åtgärder där vägran att delta i dessa berättigar till indragning av arbetsmarknadsstödet bör preciseras såsom det ovan föreslagits i fråga om 15 § 2 mom. Indragningen av arbetsmarknadsstödet på grund av "annat därmed jämförbart förfarande" måste med tanke på precisionskravet i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna anses vara för vagt. Därför bör den ifrågavarande delen i bestämmelsen enligt utskottet preciseras eller strykas i lagförslaget.

Jämlikhet och diskrimineringsförbud

Enligt 5 § 1 mom. regeringsformen är alla lika inför lagen. Enligt diskrimineringsförbudet i paragrafens 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av bland annat ursprung eller språk.

Lagförslaget försätter i flera avseenden invandrarna i en annan ställning än andra personer som vistas stadigvarande i Finland. Den väsentligaste skillnaden är kopplingen av arbetsmarknadsstödet och utkomststödet i form av integrationsstöd till uppgörandet och iakttagandet av integrationsplanen.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en hög ungdomsarbetslöshet och en koppling av arbetsmarknadsstödet till sysselsättningsfrämjande åtgärder utgör en godtagbar grund att särbehandla ungdomar som saknar yrkesutbildning och arbetserfarenhet (GrUU 17/1995 rd och 17/1996 rd). Lagförslaget syftar uttryckligen till att främja och förbättra invandrarnas förutsättningar att söka sig till arbetslivet och vidareutbildning samt deras förmåga att fungera i det finländska samhället. I det avseendet går lagförslaget ut på

att förbättra invandrarnas ställning och främja den faktiska jämlikheten. Med beaktande av att invandrarnas sysselsättningsituation är klart sämre än den övriga befolkningens kan det i det här sammanhanget anses finnas objektiva grunder för en särbehandling av invandrarna. Hindren för sysselsättningen utgörs ofta av just sådana faktorer som bristande språkkunskaper eller utbildning, som man försöker avhjälpa med de föreslagna åtgärderna. Utskottet anser att det finns sådana grunder som utgör ett godtagbart skäl enligt 5 § 2 mom. regeringsformen för att i enlighet med lagförslaget försätta invandrare i något annan ställning än andra grupper.

Med integration avses i 2 § invandrarens individuella utveckling med målet att delta i arbetslivet och samhällslivet och att samtidigt bevara sitt språk och sin kultur. Detta krav har direkt samband med 14 § 3 mom. regeringsformen enligt vilket de grupper som avses i lagrummet har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Vid tillämpningen av lagen bör man se till att integrationsåtgärder inte äventyrar invandrarnas rätt till eget språk och egen kultur.

Tagande i förvar av asylsökande

På en förläggning kan enligt 25 § sådant tagande i förvar av asylsökande som avses i 46 § utlänningslagen ordnas på det sätt som bestäms närmare genom förordning. Avsikten med bestämmelsen är att tagande i förvar ordnas vid förläggningen i stället för så som för närvarande antingen i ett fängelse eller polishäkte. Avsikten är enligt utskottet i och för sig godtagbar. Att tagande i förvar ordnas på förläggningen kan i praktiken förbättra asylsökandens ställning genom att öka hans möjligheter att till exempel få olika utbildningstjänster. I motiveringen till propositionen (s. 27) konstateras att bevakningen av dem som tagits i förvar medför kostnader inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Avsikten torde således vara, vilket också är ändamålsenligt, att polisen svarar för bevakningen av dem som tagits i förvar i lokaler i anslutning till förläggningen.

Vid bedömningen av bestämmelserna bör beaktas att tagande i förvar av en utlännings innebär frihetsberövande enligt 6 § 3 mom. regeringsfor-

men och att ordnande av förvaret innebär en betydande offentlig maktutövning. Enligt vedertagen praxis i grundlagsutskottet kan inte uppgifter som innebär en betydande offentlig maktutövning ges andra än myndigheter. Tagande i förvar har inte i 25 § begränsats till förläggningar vars huvudman är staten eller kommunerna utan ordalydelsen möjliggör även tagande i förvar på en förläggning vars huvudman är en privat sammanslutning. Utskottet anser att ordalydelsen i 25 § bör preciseras så att tagande i förvar av asylsökande endast kan ske på en förläggning vars huvudman är en offentlig sammanslutning.

I detta sammanhang fäster utskottet uppmärksamhet vid att 25 § ger fullmakt att utfärda närmare bestämmelser genom förordning. Om inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter och centrala omständigheter i anslutning till dem kan inte bestämmas genom förordning. Förutsättningarna för och beslut om tagande i förvar ävensom innehållet i det fastställs i 45—52 § utlänningslagen. Utskottet anser att lagförslaget 25 § bör preciseras och däri bör anges att vid tagande i förvar skall bestämmelserna i utlänningslagen iakttas och att genom förordning kan bestämmas att tagande i förvar endast får ske på en förläggning vars huvudman är ett offentligt samfund. Om andra bestämmelser om de praktiska grunderna för att ordna tagandet i förvar behövs skall de meddelas genom lag.

Andra omständigheter

Enligt lagförslaget 3 § 2 mom. omfattar mottagandet av asylsökande, på det sätt som föreskrivs genom förordning, personer som har sökt asyl i Finland. I motiveringen till propositionen redogörs för hur frågan definieras. Den föreslagna

bestämmelsen om tillämpningsområdet anger bland annat vilken personkrets bestämmelserna i 22 § gäller. Det är alltså fråga om en individuell tillämpning av en förmån inom ramen för de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför anser utskottet att definitionen inte skall prövas av den som utfärdar förordningen. Lagen bör justeras så att den, på det sätt som anges i motiveringen, i detalj reglerar när en person omfattas av mottagandet av asylsökande.

Lagförslaget 13 § gäller förutsättningar för erhållande av integrationsstöd. Enligt 1 mom. beviljas integrationsstöd om invandraren är i behov av ekonomiskt stöd och om han följer sin integrationsplan. Paragrafens 2 mom. gäller invandrarens rätt att få integrationsstöd under tiden för en integrationsfrämjande åtgärd som avses i integrationsplanen. I det senare momentet lämnas momentets förhållande till de förutsättningar varom bestäms i 1 mom. i någon mån oklart. Också 1 mom. 2 punktens förhållande till de detaljerade bestämmelserna i 15 § 2 och 3 mom. om påföljderna för att invandraren inte följer integrationsplanen förblir oklart. Utskottet anser att 13 § i lagförslaget bör förtydligas.

Utlåtande

På grund av det ovanstående anför grundlagsutskottet värdsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen bestämmer, om utskottets författningsrättsliga anmärkningar om 3 § 2 mom., 15 § 2 och 3 mom. samt 22 § 4 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 12 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Juha Korkea-
oja /cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf (delvis).