

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 42/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av integration och ändring av vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om främjande av integration och ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 185/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

- lagstiftningsråd Jutta Gras, konsultativ tjänsteman Meri-Sisko Eskola och överinspektör Sonja Hämmäläinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor Raija Huhtanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om främjande av integration. Genom lagen stöds och främjas invandrarnas integration och delaktighet i samhället. Dessutom föreslås nödvändiga ändringar i lagen om offentlig arbetskrafts-service, lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, lagen om utkomststöd och barnskyddslagen.

Regleringen av integrationsfrämjande förtydligas genom att bestämmelserna om integrationsfrämjande och bestämmelserna om mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd ska finnas i två separata lagar. Lagens tillämpningsområde utvidgas så att det omfattar alla invandrare som är bosatta i Finland.

Förslaget till integrationslag innehåller bestämmelser om tjänster för nyanlända invandrare, integrationsplan för invandrare, kommunala och statliga program för integrationsfrämjande och ett tidsbegränsat försök för att testa nya modeller för integrationsutbildning för vuxna invandrare och för undervisning för invandrarbarn och invandrarungdomar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2011 och är avsedd att bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2011. Till de delar som gäller försöket träder lagen ändå i kraft den 1 januari 2011 och avses gälla till slutet av 2013.

I motiven till lagstiftningsordning anser regeringen att ett utvidgat tillämpningsområde och en förbättrad hänsyn till barnets bästa bidrar till genomförandet av grundlagens 6 § om jämlikhet och om hur barn ska bemötas. Dessutom granskas lagstiftningen om försök mot bakgrund av samma paragraf. Bestämmelserna om anvisande till kommun speglas mot grundlagens 9 § om rörelsefrihet. De föreslagna registerbestämmelserna behandlas i ljuset av vad 10 § i grundlagen

och artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna föreskriver om skyddet för privatlivet. I motiven till lagstiftningsordning behandlas bestämmelserna dessutom utifrån 16, 19, 21 och 121 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Den ser det dock som viktigt att grundlagsutskottet får yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Integrationslagens tillämpningsområde

Regeringen föreslår att lagen om främjande av integration (nedan integrationslagen) ska tillämpas på alla invandrare oberoende av vistelsens karaktär och orsaken till den. Lagförslaget innebär att antalet invandrare som har rätt att omfattas av individuella integrationsfrämjande åtgärder ökar betydligt. Dessutom effektiviseras integrationen av nyanlända invandrare på olika sätt.

Det utvidgade tillämpningsområdet och de effektivare integrationsfrämjande åtgärderna har betydelse för utsatta invandrargrupper. Utskottet ser särskilt positivt på att lagförslaget förbättrar integrationsmöjligheterna för gifta kvinnor. Här vill utskottet peka på vikten av att lära sig språket och menar att integrationen också blir lättare för barnen i familjen om integrationen av kvinnor främjas. Förslaget kan anses bidra till målen i grundlagens 6 § om jämlikhet och jämställdhet och i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Det är viktigt att den här aspekten vägs in när integrationsfrämjande åtgärder planeras och när bl.a. kommunala integrationsprogram (33 § i lagförslaget) utarbetas.

I analogi med detta välkomnar utskottet integrationslagens bestämmelser om tillämpning av lagen på barn (4 §), integrationsplaner för minderåriga (15 §) och integrationsplaner för familjer (16 §) med tanke på barnets rättigheter som är

skyddade enligt 6 § 3 mom. i grundlagen och i FN-konventionen om barnets rättigheter.

Skyddet för personuppgifter

Kommunanvisningsregistret. I 8 kap. i förslaget till integrationslag föreskrivs det om ett kommunanvisningsregister och om hur uppgifterna i registret får lämnas ut, strykas och förvaras. Allmänt taget uppfyller bestämmelserna de krav som grundlagsutskottet har brukat ställa på den här typen av reglering utifrån skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 25/2010 rd).

Utskottet uppmärksammar emellertid 60 § 2 mom. 3 punkten där det står att uppgifter om en persons religiösa övertygelse får registreras om det behövs för att han eller hon ska kunna anvisas till en kommun. Religiös övertygelse kan anses höra till de uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet. Bestämmelsen är i och för sig inte problematisk med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen, eftersom uppgiften bara får registreras med personens samtycke. Men det är en brist att motiven inte säger något om när eller varför uppgiften om en persons religiösa övertygelse kan behövas för att anvisa honom eller henne till en kommun. Med hänsyn till förbudet mot diskriminering enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är det enligt utskottet självklart att enbart religiös övertygelse inte kan ligga till grund för en anvisning till kommun, utan åtgärden bör bygga på en godtagbar orsak. Det kan då röra sig om

t.ex. att religions- eller livsåskådningsundervisning ska garanteras eller om någon annan liknande grund som tillgodoser personens grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter.

Rätt att få uppgifter. Statliga och kommunala myndigheter och företrädare för barn utan vårdnadshavare och privata tjänsteproducenter har enligt 87 § 1 mom. i förslaget till integrationslag trots sekretessbestämmelserna rätt att av andra statliga eller kommunala myndigheter och av andra privata tjänsteproducenter avgiftsfritt få den information som behövs för att klara av de uppgifter som avses i lagen.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas mycket automatiskt. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Den här möjligheten är viktig för att rätten att få information ska harmoniseras med sekretessintressena (GrUU 14/2002 rd, se också GrUU 7/2000 rd och GrUU 7a/2000 rd).

Den föreslagna rätten till information är formulerad så att den är mycket omfattande. För det första är de som omfattas av rätten i princip inte alls preciserade i fråga om statliga och kommunala myndigheter. Också i motiveringen definieras myndigheterna bara genom exempel. Dessutom är det anmärkningsvärt att rätten till informa-

tion också gäller privata serviceproducenter. De har rätt att få information av alla statliga och kommunala myndigheter och av andra privata serviceproducenter. Rätten till information är inte i någon hög grad begränsad i sak. Den är bara bunden till ett behov hos den som är berättigad till informationen att få den information som den behöver för att klara av sina lagstadgade uppgifter.

En så här omfattande rätt till information är så summariskt vag och ospecificerad att den helt klart strider mot 10 § 1 mom. i grundlagen. Vid sidan av den omfattande rätten att få information hänger problemen samman med att intressena när det gäller att få information automatiskt åsidosätter andra eventuellt mycket vägande sekretessintressen som bara grundar sig på ett behov (jfr GrUU 7/2000 rd).

I 87 § 1 mom. i förslaget till integrationslag måste de som har rätt till information specificeras väsentligt exaktare. Detsamma gäller vilka uppgifter som rätten till information gäller och vem som uppgifterna handlar om. Gränsen för rätten till information måste höjas genom att delgivningen förenas med ett krav på nödvändighet i stället för med kravet på att det ska finnas ett behov. Lagförslagets 87 § 1 mom. måste kompletteras med detta för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Besvärsförbuden

Beslut som kommunen eller arbets- och näringsbyrån fattar om en integrationsplan får enligt 83 § 1 mom. i förslaget till integrationslag inte överklagas genom besvär.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen där det står att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan.

Grundlagsutskottet har i två olika sammanhang granskat besvärsförbudet i 44 § i den gällande lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. I sitt utlåtande GrUU 20/1998 rd ansåg utskottet att bestämmelsen om besvärsförbud i princip inte

var problematisk, eftersom det ändå fanns möjlighet att överklaga beslut om att bevilja eller avslå ansökningar om arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Men detta gällde bara "om det är klart att det finns möjligheter att vid ändringssökandet på ändringssökandens begäran också bedöma lagenligheten i integrationsplanens innehåll".

I sitt utlåtande GrUU 52/2005 rd ansåg utskottet att rätten till en integrationsplan eller förvägrande av en sådan utifrån vissa bestämmelser om integrationsplaner som då föreslogs förefaller att i vissa fall kunna inverka på den enskildes rättigheter och skyldigheter på ett sätt som kräver direkt rättsskydd. Det föreslagna besvärsförbudet sträckte sig enligt utskottet på grund av sin ordalydelse ("i fråga om ordnandet av åtgärder som främjar integration... får ändring inte särskilt sökas genom besvär") i och med grundlagens 21 § inte utan specifikation till beslut om integrationsplaner. Riksdagens strök besvärsförbudet när den behandlade ärendet.

Utifrån ordalydelsen i 83 § i den föreslagna integrationslagen står det klart att besvärsförbudet avses gälla beslut om integrationsplaner. I motiveringen till propositionen (s. 108) motiveras besvärsförbudet med att utarbetandet av en integrationsplan inte i sig ger invandraren direkt rätt till åtgärder eller ekonomiskt stöd eller bidrag. Enligt motiven är en integrationsplan inte ett myndighetsbeslut som har direkta rättsverkningar på invandrarens ställning, eftersom det i sista hand beror på myndigheternas resurser och andra möjligheter om åtgärderna och tjänsterna kan ordnas.

Utskottet påpekar att också till exempel bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt utgör ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rätt i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (se GrUU 20/2005 rd och GrUU 18/2005 rd). En integrationsplan kan enligt utskottet innehålla sådana här element till exempel utifrån 11, 12, 14 och 17 § i lagförslaget. I fråga om dem är det all-

tid inte ens möjligt att när ett beslut om ekonomiska förmåner överklagas bedöma om innehållet i integrationsplanen är lagenligt, framför allt om invandrarens rätt till en förmån i form av integrationsstöd inte är begränsad (se 17 § 3 mom. och 82 § 2—4 mom. i lagförslaget), och då finns det inte något behov av rättssäkerhet till denna del. Förvaltningsutskottet bör överväga att stryka besvärsförbudet i 83 § 1 mom. på grund av de här faktorerna. Åtminstone behöver det bli säkert att en vägran att utarbeta en integrationsplan kan överklagas genom besvär.

Enligt 83 § 2 mom. i förslaget till integrationslag får ändring heller inte sökas genom besvär i närings-, trafik- och miljöcentralens beslut om anvisande till en kommun. Det väsentliga för invandraren i ett sådant beslut är att det ger honom eller henne säkrare tillträde till integrationsfrämjande åtgärder än om han eller hon på egen hand väljer en kommun att bo i. Beslutet innebär inte att invandraren blir skyldig att flytta till den anvisade kommunen. Det berör alltså inte hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter enligt 21 § 1 mom. i grundlagen. Av samma orsak är bestämmelserna om anvisande till en kommun i 5 kap. i lagförslaget heller inte problematiska med tanke på rätten att välja bostadsort enligt 9 § 1 mom. i grundlagen.

Försöket Delaktig i Finland

I kap. 9 i förslaget till integrationslag ingår bestämmelser om försöket Delaktig i Finland. Det är fråga om ett tidsbegränsat försök fram till slutet av 2013. Avsikten är att samla erfarenheter av nya sätt att ordna integrationsutbildning för invandrare och nytt innehåll i utbildningen för att denna ska få bättre genomslag. Försöket gäller bara de kommuner som deltar efter att ha blivit godkända av inrikesministeriet utifrån ansökningar.

Regleringen måste bedömas utifrån jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. De kräver i princip lika behandling oavsett bl.a. var man bor. Grundlagsutskottet har dock ansett att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet är acceptabel med avseende på jämlikheten. Utskottet har då understrukit att jämlikhetsprinci-

pen inte leder till några strikta begränsningar av lagstiftarens prövning när syftet är att få till stånd bestämmelser som krävs av samhällsutvecklingen och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende (GrUU 11/2002 rd och GrUU 58/2001 rd).

Syftena med försöket enligt 65 § i lagförslaget utgör enligt utskottet en acceptabel orsak att ordna ett tidsbegränsat försök. Därför finns det utifrån 6 § i grundlagen inget hinder för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning. Enligt motiven till propositionen (s. 117) ska valet av de kommuner som deltar i försöket ske så att försöket omfattar kommuner och arbets- och näringsbyråer i hela landet. Ett urval som är representativt på det här sättet kan både med tanke på likabehandlingen och syftena med försöket anses vara så viktigt att det här målet i motiven bör läggas till som ett av kriterierna för val till försöket i 68 § i lagförslaget.

Kommunal självstyrelse

Den inledande kartläggning som föreslås i 9 och 10 § i förslaget till integrationslag är en ny uppgift för kommunerna. Bestämmelsen är förenlig med 121 § 2 mom. i grundlagen på den punkten att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när man lagstiftar om nya uppgifter måste man också se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem (GrUU 29/2009 rd, GrUU 50/2005 rd och GrUU 41/2002 rd). Enligt 50 § i lagförslaget ska kommunerna få en kalkylerad ersättning för kostnaderna för den inledande kartläggningen, så det finns inga problem på den här punkten.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 87 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 19 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.