

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 59/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 november 2010 en proposition med förslag till lagar om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 266/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Sanna Sutter, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd. Syftet är att trygga försörjning och omsorg för personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel.

Syftet är att förtydliga regleringen om mottagande genom separata lagar om integration respektive mottagande av personer som söker internationellt skydd. Avsikten är bland annat att främja enhetligare mottagningstjänster. Lagen innehåller bestämmelser om myndigheternas behörighet och uppgifter, kostnadsersättning, förläggningar, flyktingslussar, mottagningstjänster, hjälp till offer för människohandel, företrädare för barn utan medföljande vuxen, personregister och ändringssökande.

Bestämmelserna om mottagande ska till sitt innehåll i huvudsak stå kvar. De viktigaste ändringarna går ut på att lösgöra det ekonomiska bistånd som betalas till personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd från det allmänna utkomststödet. Dessutom föreslår regeringen flera preciseringar i fråga om bl.a. hälso- och sjukvård, personregister och inkvartering av barn utan medföljande vuxen.

I vissa andra lagar föreslås det små justeringar till följd av den nya lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 2011.

I motiveringen till lagstiftningsordningen sägs syftet med den nya lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd vara att

följa jämlikhetsprincipen, som tryggas i 6 § i grundlagen. De bestämmelser i lagförslaget som gäller barn granskas i ljuset av 6 § 3 mom. i grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter. Bestämmelserna om förflyttning av personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd till en annan förläggning granskas med avseende på grundlagens 9 § 1 mom., där rörelsefriheten tryggas. Propositionens bestämmelser om register och registrering bedöms med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och 15 § om egendomsskydd utgör å sin sida utgångspunkten för granskningen av de föreslag-

na bestämmelserna om omhändertagande av ämnen och föremål som personer på förläggningar har. Bestämmelserna om försörjning och hälso- och sjukvård bedöms i förhållande till 19 § i grundlagen. Vidare tar regeringen upp relevanta frågor med avseende på grundlagens bestämmelser om rättsskydd i 21 § och om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter i 124 §. Regeringens uppfattning är att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det anses ändå lämpligt att be om ett utlåtande av grundlagsutskottet, eftersom propositionen innehåller frågor som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg

Syftet med lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (lagförslag 1) är enligt dess 1 § att trygga försörjningen för och omsorgen om personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel med respekterande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Nödvändig försörjning och omsorg för dem som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd ska garanteras genom de mottagningstjänster som förläggningarna ordnar. Enligt 13 § i den föreslagna lagen hör bland annat inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice och hälso- och sjukvård samt eventuellt också måltider till dessa tjänster. Bestämmelser om mottagningspenning, brukspenningen till barn utan vårdnadshavare, bidragsbeloppen och justering av beloppen finns i de föreslagna 19—22 §.

Bestämmelserna har relevans med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det momentet har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Denna

rättighet gäller alla, och avsikten är att lägstanivån för förutsättningarna för ett människovärdigt liv ska tryggas (RP 309/1993 rd, s. 73/II). Genom den bestämmelsen ger man var och en subjektiv rätt med en nära koppling till utkomststödet. Grundlagsutskottet har bland annat ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som enligt 19 § 1 mom. grundlagen krävs för ett människovärdigt liv i den mån stödet ges ut i pengar (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, GrUU 20/1998 rd, s. 2/II, och GrUU 18/2001 rd, s. 3/II). 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, s. 2—3, se också t.ex. GrUU 10/2009 rd, s. 3). Lagstiftarnas skyldighet att se till att bidragssystemet är sådant att det ger individerna tillräckliga faktiska möjligheter att utöva sina rättigheter kan härledas ur den grundläggande karaktären hos den subjektiva rättigheten i 19 § 1 mom. i grundlagen och ur det allmännas skyldighet enligt grundlagens 22 § att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses (jfr GrUU 31/1997 rd, s. 3).

De föreslagna bestämmelserna innebär att det ekonomiska bistånd som förläggningen betalar separeras från det allmänna utkomststødet. Enligt propositionsmotiven (s. 34/I) ska det vara enklare att bevilja mottagningspenning och i synnerhet brukspenning än utkomststød, och därmed lämpar sig dessa bidragsformer bättre för att ta emot personer som söker internationellt skydd. I ljuset av det ovan sagda utgör det inget problem med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen att ett bidragssystem inom flyktmottagningen lösgörs från systemet med utkomststød på detta sätt. Enligt propositionsmotiven (s. 80/I) motsvarar den föreslagna mottagningspenningen utkomststødet grunddel enligt lagen om utkomststød, men dock så att en andel som motsvarar de varor och tjänster som förläggningen ordnat med dras av från penningen. Förslaget uppfyller också i detta hänseende kraven enligt 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 (se GrUU 8/2005 rd, s. 2).

Bestämmelsen om att man vid massinvandring kortvarigt får ordna en persons oundgängliga försörjning så att bara varor och tjänster ges (12 § 1 mom.) motsvarar 19 b § 2 mom. i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande. Grundlagsutskottet har medverkat till att den bestämmelsen infördes i lagen och har därmed inget att invända mot den i konstitutionellt hänseende (GrUU 18/2001 rd, s. 3—4). Detsamma gäller undantagsbestämmelserna i det föreslagna 14 § 3 mom. Enligt dem får en person som är EU-medborgare eller jämförbar med en EU-medborgare mottagnings-tjänster endast tills han eller hon fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd (GrUU 26/2010 rd, s. 2—3).

Omhändertagande av ämnen och föremål samt inspektion av rum

En förläggning eller flyktingsluss ska enligt 60 § 1 mom. i lagförslag 1 ta hand om ämnen och fö-

remål som påträffas hos en boende, om de kan orsaka fara för den boendes eller någon annan persons liv, hälsa eller säkerhet eller skada egendom. Också sådana ämnen och föremål ska omhändertaras som det är förbjudet att inneha med stød av någon annan lag.

Det finns acceptabla och tungt vägande skäl för de bestämmelser som begränsar de boendes äganderätt. De är kopplade till skyddet av den boendes egna och andra personers grundläggande fri- och rättigheter. Avgränsningen av de berörda ämnena och föremålen ("som kan orsaka fara") är ändå relativt vag med tanke på att det är fråga om grundläggande fri- och rättigheter. Det krävs ändå att ämnet eller föremålet sannolikt används för att orsaka fara eller skada för att åtgärder som begränsar rättigheterna ska få vidtas. Enligt utskottet höjer detta tröskeln för åtgärder och begränsar utövandet av befogenheten tillräckligt. När man dessutom beaktar bestämmelsen i 60 § 2 mom. om återlämnande av egendom, bestämmelsen i 3 mom. om beslut om omhändertagande och utförande av omhändertagandet, de allmänna krav på nödvändighet och proportionalitet som framgår av 62 § och rätts-skyddsbestämmelserna i 63 och 55 § utgör bestämmelserna i fråga inget problem med avseende på 15 § i grundlagen (se GrUU 5/2006 rd, s. 4—5).

I 61 § 1 mom. föreslår regeringen bestämmelser om inspektion av rum en boende förfogar över på förläggningen eller flyktingslussen. Utskottet har tidigare ansett att cellen i en straffanstalt (GrUU 12/1998 rd, s. 5/II), lokaler som används som inkvarteringsrum på en förvarsenhet (GrUU 54/2001 rd, s. 4) och lokaler som ett barn i slutenvård förfogar över (GrUU 5/2006 rd, s. 5/II) inte är lokaler som omfattas av hemfrids-skyddet enligt 10 § i grundlagen. Rum som boende på förläggningar förfogar över är närmast att jämföra med de sistnämnda och därmed omfattas de inte av hemfrids-skyddet. Rätten att inspektera sådana lokaler är däremot relevanta med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Utövandet av inspektionsbefogenheter kopplas i förslaget till de ämnen och föremål som avses i 60 § och till grun-

dad anledning att misstänka att den boende förfogar över sådana ämnen eller föremål. Enligt 61 § 2 mom. är det förläggningens eller flyktingsslussens föreståndare eller alternativt en av föreståndaren förordnad person som utför socialvårdsarbete som beslutar om inspektion och utför inspektionen. Inspektionen ska utföras så att en annan anställd vid förläggningen eller flyktingsslussen och, om möjligt, den boende är närvarande. I fråga om inspektion gäller också de allmänna förutsättningarna enligt 62 § och garantierna för rättsskydd i 63 och 55 §. Bestämmelser av detta slag inverkar inte på lagstiftningsordningen (jfr GrUU 5/2006 rd, s. 5/II).

Skyddet av personuppgifter

Rätten att få uppgifter. Statliga och kommunala myndigheter, förläggningar, flyktingsslussar, företrädare för barn utan medföljande vuxen och privata tjänsteproducenter har enligt 58 § 1 mom. i lagförslag 1 trots sekretessbestämmelserna rätt att av statliga och kommunala myndigheter, förläggningar, flyktingsslussar och privata tjänsteproducenter avgiftsfritt få den information som är nödvändig för att utföra de uppgifter som avses i lagen.

Den föreslagna formuleringen motsvarar till sitt innehåll i stor utsträckning bestämmelserna om rätten att få uppgifter i förslaget till integrationslag. När grundlagsutskottet granskade det förslaget ansåg det att en så pass 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 krets som har rätt att få information ansåg utskottet att problemen med sådana bestämmelser också hänger samman med att de berörda aktörernas intressen att få information bara för att den behövs i den egna verksamheten åsidosätter andra eventuellt mycket tungt vägande sekretessintressen (GrUU 42/2010 rd, jfr också GrUU 7/2000 rd, s. 3).

Den rätt att få uppgifter som regeringen nu föreslår är i och för sig på lämpligt sätt knuten till ett krav på nödvändighet. I övrigt är bestämmelsen ändå alldeles för vag och ospecificerad. Lag-

förslagets 58 § 1 mom. måste därför väsentligt mycket mer exakt ange vem som har rätt till upplysningar samt vad och vem de upplysningar som rätten till uppgifter avser får gälla för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Registret över mottagna klienter. Enligt 48 § 5 mom. i lagförslag 1 får man i registret över mottagna klienter införa uppgifter om den registrerades etniska ursprung och religiösa övertygelse, om de behövs för tillhandahållande av mottagningstjänster och den registrerade ger sitt samtycke. Grundlagsutskottet har alldeles nyligen kritiserat en motsvarande bestämmelse om känsliga uppgifter i förslaget till integrationslag (GrUU 42/2010 rd, s. 2—3). Förvaltningsutskottet beslutade då med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att stryka bestämmelsen i fråga. Detsamma bör göras denna gång.

Besvärsförbud

Enligt 57 § i lagförslag 1 får ändring inte sökas genom besvär i ett beslut som en förläggning eller Migrationsverket fattat om inkvartering eller förflyttning från en förläggning till en annan. Innehållet i denna bestämmelse motsvarar 44 § 2 mom. i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande. Grundlagsutskottet konstaterade i sin bedömning av den bestämmelsen att en person inte har rätt att välja på vilken förläggning mottagandet ordnas, men att han eller hon heller inte har någon skyldighet att bo på en förläggning. I det hänseendet handlar det inte om att flytta en person utan snarare om att inkvarteringen och annat mottagande kan ordnas på någon annan förläggning. Utskottet ansåg att besvärsförbudet inte utgjorde en problematisk begränsning av personens rättsskydd med avseende på 21 § i grundlagen, när man dessutom tog hänsyn till att inkvartering och annat mottagande är av tillfällig karaktär (GrUU 8/2005 rd, s. 2/I). Därmed utgör det besvärsförbud som regeringen nu föreslår inget konstitutionellt problem.

Överföring av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter

Migrationsverket får enligt 10 § 1 mom. i lagförslag 1 med fullmakt från inrikesministeriet avtala med privata sammanslutningar eller stiftelser om inrättande av förläggningar och flyktingslussar. Bestämmelserna i de föreslagna 60—63 § om omhändertagande av ämnen och föremål och om inspektion av rum som en boende förfogar över tillämpas också på privata förläggningar och flyktingslussar. I synnerhet på grund av dessa befogenheter är det fråga om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen. I detta fall kan det otvivelaktigt behövas för att uppgiften ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom uppgifterna är avgränsade innebär de inte betydande utövning av offentlig makt. Lämpliga bestämmelser om rättsskydd finns i lagförslagets 55 och 63 §.

Ett avtal med en privat aktör ska enligt 10 § 2 mom. 2 punkten innehålla bestämmelser om att mottagningstjänsterna ordnas med iakttagande av allmänna förvaltningslagar. Dessutom tillämpas enligt 10 § 4 mom. bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på den som tillhandahåller mottagningstjänster när denne utövar offentlig makt. I detta avseende motsvarar bestämmelserna till sitt innehåll kraven enligt grundlagsutskottets praxis. Utskottet vill ändå påpeka att det visserligen är lämpligt att skriva in skyldigheten att följa de allmänna förvaltningslagarna i ett avtal mellan myndigheten och den privata aktören, men att skyldigheten att föl-

ja dessa lagar ändå i första hand följer direkt av bestämmelserna i dessa lagar (GrUU 3/2009 rd, s. 5/I, och GrUU 13/2010 rd, s. 3/II).

Deltagande i grundläggande utbildning

Utskottet noterar att det i propositionsmotiven (s. 13 och 31) sägs att kommunerna inte har någon skyldighet att ordna undervisning för personer i läropliktsålder som söker internationellt skydd. Detta beror på att barn som söker internationellt skydd inte är läropliktiga enligt lagen om grundläggande utbildning, eftersom de inte är varaktigt bosatta i Finland. Utskottet påpekar emellertid att grundlagens 16 § 1 mom. säger att alla har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Det rör sig om en subjektiv rätt som alla har (RP 309/1993 rd, s. 68/I), och utskottet anser att den också gäller barn som söker internationellt skydd. Också i artikel 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter erkänns barnets rätt till utbildning. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att man i lagstiftningen med det snaraste garanterar barn som söker internationellt skydd avgiftsfri grundläggande utbildning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 58 § 1 mom. i lagförslag 1 beaktas på behörigt sätt.

GrUU 59/2010 rd — RP 266/2010 rd

Helsingfors den 23 februari 2011

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
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
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.