

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration och till lagar som har samband med den (RP 208/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Mira Sinkkonen, arbets- och näringsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Toomas Kotkas
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om främjande av integration och att den gällande lagen med samma namn samtidigt upphävs. Dessutom föreslås det att socialvårdslagen, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och vissa andra lagar som har samband med förslaget till lag om främjande av integration ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet, 19 § om rätt till social trygghet, 21 § om rättsskydd, 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet, 121 § om kommunal självstyrelse och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottet lämnar ett utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 92/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om främjande av integration (nedan integrationslagen) och att den gällande lagen med samma namn samtidigt upphävs. Dessutom föreslås det att socialvårdslagen, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och vissa andra lagar som har samband med förslaget till lag om främjande av integration ändras.

(2) Lagen ska främja integration och goda befolkningsrelationer och på det sättet medverka till likabehandling av och jämställdhet för invandrare. Syftet är också att främja invandrades sysselsättning, delaktighet, välfärd och hälsa.

(3) Det föreslås att integrationsfrämjande tjänster ordnas som en del av kommunens nya integrationsprogram och som andra integrationsfrämjande tjänster enligt det allmänna servicesystemet. Bestämmelser om minimiinnehållet i kommunens integrationsprogram, det vill säga de samlade integrationstjänster som erbjuds invandrare i inledningsskedet av integrationen, ska utfärdas genom lag. Förslaget innebär dessutom att myndigheternas ansvar förtydligas och uppdateras så att de motsvarar de strukturella reformerna, inklusive inrättandet av välfärdsområden, samt den reform av arbetskraftsservicen som baserar sig på den proposition som samtidigt lämnades till riksdagen.

(4) Den föreslagna regleringen är betydelsefull med avseende på ett flertal bestämmelser i grundlagen. Syftet med den föreslagna regleringen är alltså att uppfylla det allmännas skyldighet enligt 18 § 2 mom. i grundlagen att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Grundlagsutskottet har i huvudsak ingenting att invända mot de slutsatser som till denna del framförs i motiveringen till lagstiftningsordning. Den avsevärda längden och det i viss mån exceptionella skrivsättet gör dock motiveringen beklagansvärt svårbegriplig. Utskottet påpekar att motiveringen till lagstiftningsordningen bör vara tydlig och fokusera på det som är väsentligt för den konstitutionella bedömningen.

Den kommunala självstyrelsen

(5) I propositionen föreslås nya uppgifter för kommunerna och välfärdsområdena. Samtidigt innebär regleringen också ändringar i det finansiella systemet. Den föreslagna regleringen är relevant med avseende på 121 § i grundlagen. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

(6) Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen också ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se t.ex. GrUU 34/2013 rd, s.2, GrUU 30/2013 rd, s. 5, och GrUU 12/2011 rd, s. 2). Utskottet har också ansett att finansieringsuppdrag för kommunerna, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3, och GrUU 50/2005 rd, s. 2). Fi-

Utlåtande GrUU 92/2022 rd

nansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, där det sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se t.ex. GrUU 16/2014 rd, s. 2).

(7) Den statliga finansiering som kommunerna och välfärdsområdena får för integrationsfrämjandet kommer enligt propositionen (s. 69—76) från flera källor. De integrationstjänster som ordnas inom kommunens arbetskraftsservice finansieras som en del av denna service på det sätt som föreskrivs om finansieringen i samband med reformen av arbetskraftsservicen. I regeringens proposition om ordnande av arbetskraftsservice (RP 207/2022 rd, s. 138) finns en bedömning av vilka konsekvenser överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice får för den kommunala ekonomin. Till den del integrationstjänsterna ordnas inom ramen för den kommunala basservicen ordnas finansieringen via statsandelssystemet, där en av bestämningsfaktorerna är antalet personer med främmande språk som modersmål. De integrationstjänster som ordnas inom ramen för välfärdsområdets social- och hälsovårdstjänster finansieras med allmänna medel på det sätt som föreskrivs om dem.

(8) Grundlagsutskottet har nyligen lämnat utlåtande (GrUU 90/2022 rd) om regeringens proposition med förslag till lagstiftning som gäller en omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen. Denna service har som ovan sagts en central roll i främjandet av integrationen. Utskottet bedömde i det sammanhanget också om den finansieringsmodell för arbetskraftsservicen som ingick i propositionen är grundlagsenlig (stycke 4—13). Enligt utskottet står regleringen inte i strid med 121 § i grundlagen, men utskottet fäste uppmärksamhet vid en omständighet som lyfts fram också i propositionsmotiven, nämligen att överföringen av organiseringsansvaret och det ökande finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmånerna samtidigt ökar den kommunala ekonomins konjunkturkänslighet och den osäkerhet som är förenad med kommunernas verksamhet. Utskottet underströk behovet av att noga följa konsekvenserna av de föreslagna ändringarna.

(9) Enligt propositionsmotiven (s. 134—135) betalas till kommunerna både kalkylerade ersättningar och ersättningar enligt de verkliga kostnaderna för mottagande och främjande av integration av de personer som avses i 2 § 3 och 4 mom. i förslaget till integrationslag. För de övriga personer än de ovan nämnda, som inte är arbetslösa arbetssökande, får kommunerna dessutom finansiering inom ramen för statsandelarna för basservice för att ordna med de tjänster som avses i integrationslagen. Den kalkylerade ersättning som betalas separat till kommunerna och statsandelen för basservice är kalkylerade och allmänna. De allmänna ersättningarna tryggar enligt propositionsmotiven kommunens självstyre i allokeringen av finansieringen eftersom kommunen enligt behov kan fatta beslut om allokeringen av finansieringen exempelvis för anställning av personal, tolkning, vägledning och rådgivning och övriga kostnader orsakade av främjande av integration. Kommunerna kan enligt motiven i enlighet med sitt självstyre självständigt budgetera de personalresurser som de anser behövs för att uppfylla skyldigheterna i förslaget till integrationslag.

(10) Enligt grundlagsutskottet har lagstiftaren en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (jfr GrUU 40/2014 rd, GrUU 16/2014 rd). Enligt propositionen får kommunerna via statsandelssystemet och de kalkylerade ersättningarna ersättning för kostnaderna för

Utlåtande GrUU 92/2022 rd

de nya uppgifter som föreslås bli anförtrodda kommunerna. Ersättningsgrunderna baserar sig till stor del på de nuvarande kostnaderna och antalet klienter. De föreslagna bestämmelserna är enligt utskottet inte problematiska med avseende på 121 § i grundlagen. Grundlagsutskottet betonar dock vikten av att noga följa vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har för det praktiska genomförandet av finansieringsprincipen och vidta behövliga åtgärder.

Offentliga förvaltningsuppgifter

(11) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

(12) Regeringen föreslår att vissa uppgifter som kommunen och välfärdsområdet ansvarar för ska kunna anförtros andra än myndigheter. Uppgifter enligt lagförslag 1 som gäller vägledning och rådgivning, sakkunnigbedömningar som ingår i bedömningar av kompetensen och behovet av integrationsfrämjande tjänster samt genomförande av integrationsutbildning och sektorsövergripande samhällsorientering är sådana förvaltningsuppgifter som enligt förslaget till integrationslag kan anförtros andra än myndigheter. Dessutom är familjegrupphemsverksamheten enligt lagförslag 2 i propositionen sådan verksamhet som välfärdsområdet kan lägga ut. I propositionens motivering till lagstiftningsordningen ingår en tämligen omfattande bedömning av dessa förslags förhållande till 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har i huvudsak ingenting att invända mot de slutsatser som till denna del framförs i motiveringen.

(13) Grundlagsutskottet har påpekat att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II, GrUU 20/2006 rd, s. 2/I). Enligt grundlagens 124 § är det i allmänhet inte nödvändigt att i lag hänvisa till de allmänna förvaltningslagarna, eftersom dessa med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också tillämpas på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Bestämmelser om utsträckningen av det straffrättsliga tjänsteansvaret till enskilda som sköter uppgifter måste däremot utfärdas separat. Till denna del måste bestämmelserna kompletteras. Det är en förutsättning för att lagförslag 1 och 2 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(14) I sin praxis har grundlagsutskottet inte presenterat några närmare förutsättningar för en exakt formulering av bestämmelserna om tjänsteansvar (se GrUU 17/2021 rd, stycke 82). Vanligen har det i sådana sammanhang föreskrivits om tjänsteansvar i vidare bemärkelse än enbart om utövning av offentlig makt. Utskottet har dock fäst uppmärksamhet vid konsekvensen i bestämmelserna om tjänsteansvar och behovet av att i fortsättningen bedöma omfattningen av tjänsteansvaret för den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (se bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för tjänstemän och anställda i offentliga samfund i 40 kap. i strafflagen). Enligt utskottets uppfattning bör en sådan bedömning sträcka sig längre än till enstaka lagstiftningsprojekt, och

Utlåtande GrUU 92/2022 rd

den kan lämpligast göras inom statsrådet (GrUU 17/2021 rd, stycke 82). Grundlagsutskottet vill än en gång fästa statsrådets uppmärksamhet vid detta.

Förbud mot att söka ändring

(15) Enligt 10 kap. 95 § 4 mom. i lagförslag 1 får ändring i den integrationsplan som avses i 16 § eller den sektorsövergripande integrationsplan som avses i 17 § eller den revidering av den som avses i 22 § ovan inte sökas genom besvär. Enligt propositionsmotiven (s. 378) motsvarar den föreslagna regleringen de bestämmelser om sökande av ändring i sysselsättningsplanen som föreslås i lagen om ordnande av arbetskraftsservice. Enligt motiveringen kan integrationsplanen vara en plan som ersätter sysselsättningsplanen.

(16) Grundlagsutskottet har nyligen bedömt regeringens proposition med förslag till lagstiftning om omorganisering av offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Bedömningen behandlade också ett i propositionen föreslaget förbud mot ändringssökande i fråga om sysselsättningsplanen (GrUU 90/2022 rd, stycke 14—15). Utskottet fäste då uppmärksamhet vid att det i propositionsmotiven sägs att den arbetssökande kan föra sysselsättningsplanen till besvärnsnämnden för social trygghet för bedömning, om han eller hon inte iakttar planen och därför förlorar en arbetslöshetsförmån. Utskottet ansåg att förbudet mot ändringssökande inte var problematiskt med avseende på 21 § i grundlagen. Förbudet mot att söka ändring i en integrationsplan bör enligt utskottet i princip bedömas på samma sätt. Liksom i fråga om sysselsättningsplanen är det dock för tydlighetens skull motiverat att formulera förbudet i 95 § 4 mom. i integrationslagen så att omprövning av ett beslut om en integrationsplan inte får begäras särskilt och det får inte heller överklagas särskilt genom besvär.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt särskilt fokus på invandrare med funktionsnedsättning

(17) I propositionen behandlas separat (t.ex. s. 128—129, s. 134 och s. 141 samt s. 259, s. 294 och s. 328) ställningen för invandrare med funktionsnedsättning som en särskilt utsatt grupp. Dessutom beskrivs till exempel faktorer som försvårar situationen för invandrare med funktionsnedsättning vid sidan av skadan, såsom språksvårigheter och tillgången till information. I myndigheternas tjänster ska enligt propositionsmotiven (s. 45) särskild vikt fästas vid behovet av tjänster för invandrare med funktionsnedsättning och tillgången till tjänsterna för dem.

(18) Grundlagsutskottet noterar dock att propositionen inte särskilt behandlar vilken relevans FN:s funktionsrättskonvention har för den föreslagna regleringen. Utskottet anser att det är problematiskt att funktionsrättskonventionen inte beaktas i propositionen och betonar att de rättigheter som tryggas i konventionen — sådana de preciseras i de allmänna kommentarerna från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, i besluten om klagomål från enskilda och i andra ställningstaganden — styr och avgör hur servicebehoven hos invandrare med funktionsnedsättning ska beaktas i myndighetstjänsterna. Det bör enligt grundlagsutskottet utifrån 22 § i grundlagen beaktas vid tolkningen och tillämpningen av den föreslagna regleringen. Förvaltningsutskottet bör dessutom omsorgsfullt bedöma behovet av att trygga tillgodoseendet av rättigheterna för invandrare med funktionsnedsättning exempelvis genom att i lagen ta in en be-

Utlåtande GrUU 92/2022 rd

stämmelse som styr tillämpningen av lagen på samma sätt som den bestämmelse om barn som föreslås i 4 § i lagförslag 1.

Skydd för personuppgifter

(19) I 9 kap. i propositionens lagförslag 1 föreslås det bestämmelser om ett nytt riksomfattande kundinformationssystem och informationslager för integrationsfrämjande samt olika aktörers rätt att få information. I lagförslaget föreslås det bestämmelser om rätt för statliga myndigheter, kommuner, välfärdsområden, de tjänsteproducenter som avses i lagen samt företrädare för minderåriga att få information.

(20) Den föreslagna regleringen är betydelsefull särskilt med avseende på skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Regleringen är av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan tryggas respekten för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

(21) Grundlagsutskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, allmänt taget utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Vi bör alltså förhålla oss restriktivt till att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(22) Den föreslagna regleringen ger kommuner och myndigheter en tämligen omfattande rätt att få information om personuppgifter som omfattas av skyddet för personuppgifter enligt 10 § i grundlagen och artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och som enligt propositionen (s. 371) också inbegriper känsliga personuppgifter.

(23) Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretess med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 15/2018 rd). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om datainnehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2—3). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av information också hänför sig till känsliga uppgifter, har ett villkor för att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning varit att bestämmelserna måste preciseras så att de följer grundlagsutskottets praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (GrUU 38/2016 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få

Utlåtande GrUU 92/2022 rd

uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 71/2014 rd, GrUU 62/2010 rd och GrUU 59/2010 rd, s. 4).

(24) Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 13/2016 rd och GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även i skäl 51 i EU:s allmänna dataskyddsförordning och i skäl 37 i dataskyddsförordningen framhålls det att särskilda personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som EU:s dataskyddslagstiftning tillåter (se t.ex. GrUU 65/2018 rd, s. 45, och GrUU 15/2018 rd, s. 40).

(25) Grundlagsutskottet noterar att de föreslagna bestämmelserna om rätt att få information och om de uppgifter som omfattas av dem är relativt vaga och delvis lämnar rum för tolkning. Utskottet anser att den föreslagna regleringen kan äventyra skyddet för personuppgifter och informationssäkerheten samt möjliggöra missbruk. Det har inte heller genom tillräckliga bestämmelser säkerställts att de risker som de riksomfattande informationssystemtjänsterna enligt 9 kap. (72—94 §) är förknippade med i samband med behandling av personuppgifter och informationsdelning kan förebyggas, minimeras och avväjas.

(26) Förvaltningsutskottet måste ytterligare noggrant utreda hur de risker som den reglering som föreslås i 9 kap. innebär kan hanteras. Dessutom bör förvaltningsutskottet bedöma möjligheterna att inskränka dels området för de personuppgifter som får behandlas, dels rätten att få information samt att precisera den föreslagna regleringen i synnerhet till den del det är fråga om uppgifter som behandlas med stöd av 73 § i lagförslaget.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om straffrättsligt tjänsteansvar beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 92/2022 rd

Helsingfors 31.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.