

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 30/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 maj 1998 proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (RP 66/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Lagmotion och hemställningsmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

— lagmotion LM 144/1998 rd (rdm. Marjana Koskinen /sd m.fl.) med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande och

— hemställningsmotion HM 51/1996 rd (rdm. Sulo Aittoniemi /cent) om åtgärder för att få ut flyktingarna i arbetslivet.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 20/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

På förvaltningsutskottets begäran har social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (ShUU 7/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Eeva Vattulainen och överinspektör Pasi Järvinen, arbetsministeriet

- specialrådgivare Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Annikki Vanamo-Alho och konsultative tjänstemannen Jukka Aalto, inrikesministeriet
- budgetsekreterare Sirpa Tulla, finansministeriet
- förvaltningsrådet Ilkka Pere, högsta förvaltningsdomstolen
- byråchef Maija Kleemola, Dataombudsmannens byrå
- utkomstskyddschef Elise Kivimäki, Folkpensionsanstalten
- specialplanerare Eila Jaakkola, Nylands arbetskrafts- och näringscentral
- ledande arbetskraftskonsulent Tuula Karvonen, Helsingfors arbetskraftsbyrå
- chefsjuristen Antero Jaakkola, Finlands Kommunförbund
- avdelningschef Ammi Isokallio, Helsingfors stad
- direktör Veikko Pyykkönen, Helsingfors flyktingförläggning
- styrelsemedlem Helena Balash, Pohjanmaan paluumuuttajat ry
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har riksdagsman Hannu Kemppainen, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, Länsi-Uudenmaan maahanmuuttajatoimisto, Ruukki kommun och Inkerikeskus ry lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN OCH RIKSDAGSMOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande.

Arbetsministeriet skall ansvara för den allmänna utvecklingen, planeringen, styrningen, samordningen och uppföljningen av invandrades integration.

På regional nivå är det arbetskrafts- och näringscentralerna som skall ansvara för invandrades integration i samhället och arbetslivet.

På lokal nivå skall kommunen i samarbete med arbetskraftsmyndigheterna och andra myndigheter utarbeta ett program för integrationsfrämjande. I programmet skall intas målen, åtgärderna, resurserna för och samarbetet i integrationen av invandrare. Programmet skall omfatta de invandrare som har sin hemkommun i Finland.

Åtgärderna i det lokala programmet skall ordnas i form av individuella åtgärder för invandrarerna i integrationsplanen. Planen är ett avtal mellan invandraren, kommunen och arbetskraftsbyrå om insatser som stöder invandraren och dennes familj att inhämta de kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet.

Åtgärder som kommunen ordnar och utbildning som invandraren deltar i på eget initiativ kan under vissa förutsättningar jämföras med arbetskraftspolitiska åtgärder som avses i lagen om arbetsmarknadsstöd.

Invandraren har rätt till en integrationsplan, om han är arbetslös arbetssökande eller mottar utkomststöd. Rätten till integrationsplan gäller tre år från det att invandrarens första kommun har registrerats i befolkningsdatasystemet. Å andra sidan skall invandraren vara skyldig att delta i uppgörandet av integrationsplanen och iakttä den.

Under den tid som integrationsplanen gäller tryggas invandrarens försörjning med hjälp av ett integrationsstöd. Det är inte fråga om en ny förmån utan integrationsstödet består av arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. En förutsättning för integrationsstödet är att invandraren är i behov av ekonomiskt stöd och iakttar integra-

tionsplanen. Villkoren för att få integrationsstöd skall för invandrare under 25 år vara desamma som för personer i åldern 25—64 år.

I fråga om arbetskraftspolitiska och därmed jämförbara åtgärder skall invandrare i åldern 17—64 år ha rätt till integrationsstöd.

Utkomststödet grunddel som beviljas i form av integrationsstöd kan för invandrarens egen del sänkas med högst 20 procent, om han utan grundad anledning vägrar att delta i uppgörandet av en integrationsplan eller i åtgärder som avtalats specificerat i integrationsplanen eller om han genom sin försummelse har föranlett att ingen integrationsplan har kunnat göras upp eller överenskommas om åtgärderna. Om vägran eller försumligheten upprepas kan stödet minskas med 40 procent.

Invandrare skall inte ha rätt till arbetsmarknadsstöd annat än i form av integrationsstöd som avses i denna lag under de tre första åren av sin vistelse i landet.

Avsikten är att mottagandet av asylsökande i huvudsak skall ha samma innehåll och ordnas på samma sätt som tidigare. I propositionen föreslås att bestämmelser som för närvarande finns i statsrådets beslut om mottagande av flyktingar och asylsökande skall lyftas upp på lagnivå. Lagen ersätter lagen om mottagningsstationer och förläggningar för asylsökande.

I propositionen föreslås vidare att förläggningen för asylsökande med avvikelse från lagen om utkomststöd fortfarande skall bevilja och betala ut utkomststödet. Den föreslagna lagen innehåller likaså bestämmelser om återkrav av utkomststöd och ändringssökande. Dessutom föreslås att asylsökande som bor på förläggningen skall vara skyldiga att delta i studier samt i att hålla ordning i sin boendemiljö så att den hålls prydlig och putsad genom att sköta städning och liknande uppgifter.

Vidare föreslås att mottagandet av asylsökande, som tagits i förvar skall ordnas vid en förläggning för asylsökande på ett sätt som närmare bestäms genom förordning.

Dessutom föreslås att det för flyktningbarn och barn, som ansöker om uppehållstillstånd el-

ler asyl och som inte har någon vårdnadshavare eller annan laglig företrädare, skall kunna förordnas en företrädare. Företrädaren skall föra vårdnadshavarens talan i ärenden som gäller barnets person och dess tillgångar. Företrädaren skall däremot inte ansvara för barnets omedelbara dagliga vård, uppfostran eller annan omvårdnad.

I lagen skall bestämmas om personregistren över flyktingar och asylsökande. I lagen skall också tas in bestämmelser om rätten att få uppgifter, utlämnande av uppgifter och tystnadsplikt.

I den föreslagna lagen stadgas att de allmänna bestämmelserna om handhavande av administrativa uppgifter i fråga om förvaltningsförfarande, ändringssökande, tystnadsplikt och lämnande av uppgifter också skall gälla en privat arrangör av mottagande av asylsökande.

Lagmotionen

Lagmotion LM 144/1998 rd ansluter sig till propositionen. I lagmotionen föreslås att statens ansvar för kostnaderna för integrationsplanen skall förlängas från tre år som i propositionen till fem år. Ytterligare föreslås att rätten till integrationsplan skall förlängas till fem år. Vidare föreslås att de kommunala sociala myndigheterna skall ha det huvudsakliga ansvaret på det lokala planet för att ett program för integrationsfrämjande utarbetas.

Hemställningsmotion

I hemställningsmotion HM 51/1996 rd föreslås att utlännningar som vistas i landet på grund av sin utlänningsstatus i så god tid som möjligt skall fås ut i arbetslivet, åtminstone för arbetsuppgifter i sin egen livsmiljö.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Integration

Utskottet anser att syftena med lagförslagen är viktiga. Avsikten är att genom reformen bland annat förbättra invandrarnas möjligheter att delta i och påverka det finländska samhället, att utveckla växelverkan och toleransen mellan invandrarna och urbefolkningen och att skapa goda förhållanden mellan folkgrupperna. Bland de viktigaste målen märks också att hjälpa invandrarna att klara sig ekonomiskt och socialt samt att främja respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Utskottet betonar att var och en som har flyttat till Finland och har en i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland kan bli delaktig av åtgärderna för att stödja integrationen. Medborgarskap eller flyktingskap har ingen betydelse i detta hänseende. Det spelar inte heller någon roll från vilket land personen i fråga har flyttat till Finland. Lagen är sålunda tillämp-

lig till exempel på återflyttare från Sverige, Förenta staterna, Kanada och Australien och på avkomlingar till invandrare från dessa länder. Också återflyttare har rätt till en integrationsplan enligt lagen, om han uppfyller de lagbestämda villkoren. Med andra ord att han för sin försörjning är beroende av utkomststöd eller arbetsmarknadsstöd.

Utskottet understryker att invandrarna själva också bör vara aktiva och att de är skyldiga att ta ansvar för sin integration. Det mottagande samhället är dock skyldigt att skapa förutsättningar för integration.

För att integrationen av invandrare skall vara effektiv krävs det att åtgärderna för att främja den kan sättas in kort efter det inflyttningen till Finland har skett och att dessa åtgärder är så mångsidiga som möjligt. Utskottet påpekar i detta sammanhang vidare att det nuvarande synnerligen utdragna asylförfarandet måste effektiviseras så att det så snabbt som möjligt kan avgöras vilka asylsökande som får bli kvar i landet.

Enligt den nya lagen skall arbetskrafts- och näringscentralerna planera, styra och följa integrationsfrämjandet. Vidare utgår lagen från att kommunen gör upp program för integrationsfrämjande i samarbete med arbetskraftsmyndigheterna och andra myndigheter såsom polisen och Folkpensionsanstalten. Utskottet påpekar också vikten av samarbete inom kommunen mellan olika myndigheter när programmen upprättas. Åtminstone det kommunala socialväsendet, kultursektorn och bostadsväsendet måste delta i arbetet. Programmet skall enligt utskottets mening så klart som möjligt ange målen för integrationen, åtgärder som skall vidtas och till buds stående resurser. Dessutom skall en samarbetsplan ingå.

Syftet med det kommunala programmet för integrationsfrämjande är att ge invandrarna en reell möjlighet att lära sig finska eller svenska och förvärva andra kunskaper och färdigheter som är viktiga i samhället. Utöver målen för integrationen av invandrare är det nödvändigt att i programmet ange vilka resurser som står till buds, vilka åtgärder som skall vidtas, vem som är ansvarig för att åtgärderna utförs och vilka målgrupperna för de olika integrationsfunktionerna är. Programmet bör framför allt innehålla en redogörelse för hur de ungas och barnens ställning kan påverkas och vilka målen och resurserna i detta sammanhang är.

För att fungera kräver ett program för integrationsfrämjande samarbete i nödvändig utsträckning också med invandrarna själva, deras organisationer, andra frivilligorganisationer, religiösa samfund och andra lokala aktörer, såsom fackorganisationer och representanter för näringslivet. Utskottet anser att frivilligorganisationerna och invandrarnas egna organisationer har stora möjligheter att skapa sociala relationer och kontaktnät för invandrare och stärka dessa sociala dimensioner. Reformen utgår från att endast den kommun, som har gjort upp ett program för integrationsfrämjande för invandrare kan få ersättning för kostnaderna för att ta emot flyktingar. Trots att programmet således inte är obligatoriskt utgår utskottet från att varje kommun gör upp ett program och på behörigt sätt ser till att programmet följs. Det är meningen att program-

met för integrationsfrämjande skall innehålla åtgärder som gäller samtliga invandrare.

Utskottet poängterar att samarbetet mellan myndigheterna kräver dels att arbetsfördelningen fastställs, dels att varje myndighet förbinder sig att försöka nå lagens mål.

En invandrare, vars försörjning är beroende av arbetsmarknadsstöd eller utkomststöd, har enligt lagförslaget rätt till en egen integrationsplan för honom själv och hans familj. Som motiv till rättigheten är invandraren skyldig att aktivt gå in för integrering både när det gäller honom själv och dem han skall försörja. För att främja integrationen av invandrare och minska mottagandets bindning till socialvården föreslås i reformen att försörjningen skall tryggas genom ett integrationsstöd under den tid integrationsplanen gäller. Om en invandrare har rätt till dagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/1984) har han inte rätt till en integrationsplan.

En integrationsplan på individnivå och familjenivå avser en plan för åtgärder som främjar integrationen, hanteringen av det egna livet och sammanjämkningsen av den nya och den egna kulturen. Planen görs upp av invandraren och hans familj tillsammans med dem som arbetar med dessa frågor. I planen kommer kommunen, arbetskraftsbyrån och invandraren överens om åtgärder som främjar integrationen av invandraren och hans familj. Myndigheterna förbinder sig att skapa möjligheter för dessa åtgärder och invandraren att genomföra dem.

Utskottet betonade redan tidigare alla invandrades eget ansvar för integrationen. Invandraren skall utgående från integrationsplanen inhämta de färdigheter som behövs i arbetslivet, utbildningen och annan samhällelig medverkan. Åtgärder som kan vidtas i detta syfte är till exempel språkstudier, studier i samhälleliga ämnen, uppgörande av en studieplan, arbetspraktik och yrkesinriktade förberedelser. I planen för att främja integration ingår också punkter som gäller sociala kontakter, det dagliga livet samt social- och hälsovårdsservicen. I dessa punkter beaktas invandrarnas särskilda behov.

Enligt uppgift trädde en ny lag om integration av utlänningar i kraft i Danmark vid ingången av

1999. Enligt 4 kap. i lagen är den berörda kommundirektören skyldig att erbjuda varje utlänning som har fyllt 18 år ett individuellt program för integrationsfrämjande. I programmet skall hänsyn tas till vars och ens färdigheter och förutsättningar. Syftet med programmet är att ge utlänningar arbetslivs- och studieorientering. Däri ingår studier i samhällsliga ämnen och danska samt aktivisering. Aktiveringen kan innebära till exempel studier och arbetspraktik. För att en utlänning skall ha rätt till integrationsbidrag måste arbetet enligt programmet för integrationsfrämjande omfatta minst 30 timmar per vecka. Om någon försummar att göra upp eller att genomföra programmet kan detta leda till att integrationsbidraget sänks eller dras in.

Den danska utlänningslagen har också ändrats. Omständigheter som i dag beaktas när uppehållstillståndet skall förlängas efter tre års vistelse i landet är om den sökande har genomfört det program han erbjudits enligt integrationslagen. Samma princip kunde införas i Finland, menar utskottet. En integrationsplan som inte efterlevts med någon större noggrannhet kunde betraktas som en negativ faktor när beslutet om uppehållstillstånd fattas.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringen har tagit ställning till reformens ekonomiska konsekvenser. Att exakt räkna ut de faktiska kostnaderna är svårt till och med i ljuset av den kompletterande utredning som gjorts.

Sättet på vilket reformen genomförs påverkar självfallet samhällets kostnader. En del av integrationsåtgärderna leder inte till någon som helst ökning av kostnaderna. Så vitt möjligt skall existerande verksamhetsmodeller och verksamhetssystem utnyttjas i integrationen. Samtidigt bör dock möjligheter till effektiva åtgärder för att stödja integrationen finnas i synnerhet när det gäller dem som har en kommunal integrationsplan.

Det är nödvändigt att ge akt på hur stora kostnader integrationen av invandrare förorsakar kommunerna och staten och dessutom att ta ställning till behovet att bättre ersätta kommunerna för kostnaderna för invandrarna både ge-

nom särskilda åtgärder och inom ramen för statsandelslagstiftningen.

Uppföljning

Utskottet anser att regeringen noggrant bör ge akt på hur väl målen för reformen nås, hur den nya lagen fungerar, vilka resultaten av integrationsplanerna är och hur stora kostnader integrationen medför. För att riksdagen skall kunna göra en noggrann bedömning av utfallet av reformen och behovet att utveckla lagstiftningen föreslår utskottet ett uttalande om att regeringen tre år efter lagstiftningens ikraftträdande skall lämna en detaljerad redogörelse för reformen till riksdagen.

Utlåtandena från grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet

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

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets författningsrättsliga anmärkningar på behörigt sätt och lagförslaget kan därför behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver. Förvaltningsutskottet har dessutom tagit hänsyn till grundlagsutskottets andra anmärkningar, inte bara de författningsrättsliga.

Däremot har förvaltningsutskottet inte nått samma slutsatser som social- och hälsovårdsutskottet när det gäller ändringen av 26 § i lagförslaget. Förvaltningsutskottet har däremot utgående från bland annat utlåtandet tagit ställning till nödvändigheten och ändamålsenligheten i besvärssförbudet i 44 §.

Övriga ställningstaganden

Av de orsaker som nämnts i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen men med de anmärkningar och ändringsförslag som anförs i detta betänkande.

Eftersom utskottet med nedanstående ändringar har beslutat godkänna lagförslaget utgå-

ende från propositionen, föreslår utskottet att lagförslaget i lagmotion LM 144/1998 rd, om vilket utskottet begärt utlåtande av arbetsministeriet, och hemställningsmotion HM 51/1996 rd förkastas.

Som en teknisk omständighet föreslår utskottet vidare att rubriken på den svenska lagförslaget ges följande lydelse: "Lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande".

Utskottet finner det viktigt att bland annat kommunerna ges tillräckligt med tid att förbereda verkställigheten av den nya lagen också efter riksdagsbehandlingen. Förväntningarna på den nya lagstiftningen är stora och det är därför motiverat att lagen tillämpas på behörigt sätt så snart den har trätt i kraft. På grundval av detta anser utskottet att lagförslaget kunde träda i kraft den 1 september 1999.

Detaljmotivering

1 kap. Allmänna bestämmelser

2 §. *Definitioner.* Utskottet föreslår att 2 § 2 punkten preciseras för att ange att med integrationsfrämjande avses åtgärder och resurser som myndigheterna arrangerar för främjande av integration.

3 §. *Tillämpningsområde.* Enligt 3 § 2 mom. omfattar mottagandet av asylsökande, på det sätt som föreskrivs genom förordning, personer som har sökt asyl i Finland. I motiveringen anges hur det är meningen att definiera saken. Den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområdet fastställer bland annat den individuella dimensionen av bestämmelserna i 22 § om utkomststöd. Det är alltså här fråga om tillämpningsområdet på individuell nivå för en förmån som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser därför i sitt utlåtande att definitionen inte kan få bli beroende av vilken bedömning den som utfärdar förordningen gör.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 3 § 2 mom. justeras och att där tas in uttömmande bestämmelser om när en person omfattas av mottagandet av asylsökande. Förvaltningsutskottet föreslår därför en ändring i 3 § 2 mom. som går ut

på att mottagandet av asylsökande omfattar personer som har sökt asyl i Finland enligt 30 § utlänningslagen (378/1991) till dess de har beviljats uppehållstillstånd eller beslutet om utvisning har vunnit laga kraft och verkställts.

Utskottet konstaterar att 3 § 3 mom. innehåller bestämmelser om vem som omfattas av ersättningar för mottagande av flyktingar. I 3 § 3 mom. 3 punkten avses med familjemedlemmar till flyktingar familjemedlemmar som flyktingarna har haft i det land de lämnat innan de kom till Finland. Sålunda kommer inte heller i framtiden ersättningarna för mottagande av flyktingar att omfatta personer som genom den nya familjeåterföreningen har kommit som familjemedlemmar till flyktingar som redan befinner sig i Finland. Också en anhörig till en person som avses i 3 § 3 mom. 4 punkten kan omfattas av mottagandet av flyktingar och ersättningar för kostnaderna, om släktskapsförhållandet existerade redan innan flyktingen kom till Finland. I detta avseende ändras inte innehållet i lagförslaget till följd av de ändringar som nedan föreslås i 3 § 3 mom.

Med hänvisning till proposition 50/1998 rd med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och förvaltningsutskottets betänkande 29/1998 rd i anknytning till det föreslår utskottet att 3 § 3 mom. 1 punkten i lagförslaget kompletteras med en hänvisning till ett vägande humanitärt skäl enligt 18 § 4 punkten utlänningslagen. Detta leder till att 3 § 3 mom. 2 punkten i regeringens förslag är onödigt. Därför blir 3 § 3 mom. 3 punkten 2 punkten med den ändringen att däri ingår innehållet i 3 § 3 mom. 4 punkten. I 3 § 3 mom. kvarstår sålunda endast 1 och 2 punkten.

3 kap. Ordnanande av åtgärder som främjar integration och av integrationsstöd

10 §. *Rätt till integrationsplan.* Beträffande 10 § 3 mom. påpekar utskottet att en bestämmelse där integrationsplanen konstateras vara avbruten genom att "arbetskraftsbyrån anser" att planen är avbruten inte kan betraktas som lämplig. Enligt 3 mom. skall Arbetskraftsbyrån ge beslutet skriftligen endast om invandraren kräver detta. Tidpunkten för när Arbetskraftsbyråns "beslut att anse" planen avbruten börjar gälla kan vara oklar för invandraren. Bestämmelsen nämner

inte heller särskilt Arbetskraftsbyråns skyldighet att höra invandraren innan den fattar sitt beslut om avbrott, trots att avbrottet kan ha betydande rättsverkningar för invandraren.

Av ovan nämnda skäl föreslår förvaltningsutskottet att 10 § 3 mom. ändras så att där bestäms att Arbetskraftsbyrån skall fatta ett särskilt beslut, när integrationsplanen anses avbruten. Vidare föreslår utskottet att Arbetskraftsbyrån skall höra invandraren innan den fattar sitt beslut.

Utskottet påpekar att det, när det gäller någon som hör till urbefolkningen, är klart att hans rätt till arbetsmarknadsstöd upphör när han har fått stadigvarande sysselsättning genom heltidsarbete eller företagsverksamhet eller inlett studier på heltid som leder till ett yrke eller en examen.

För klarhetens skull föreslår utskottet en precisering av den sista meningen i 10 § 3 mom. för att ange att det är fråga om "en arbetslös arbets-sökande". Detta framgår visserligen redan av 10 § 1 mom. Samtidigt föreslår utskottet att meningen flyttas och blir ett nytt 4 mom. i 10 §. När bestämmelsen tillämpas behöver härigenom inte hänvisas till den fjärde meningen i 10 § 3 mom.

11 §. Integrationsplan. Enligt 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 begreppet avtal används här kan också enligt grundlagsutskottets utlåtande anses vilseledande så till vida att det är tveksamt om den frivillighet och jämlikhet som skall höra till ett avtalsförfarande uppfylls för invandrarens del. I själva verket kan invandraren vara tvungen att gå med på kommunens och Arbetskraftsbyråns villkor, eftersom integrationsstöd enligt 14 § 1 mom. beviljas när överenskommelse om integrationsplanen ingås. För att utkomststöd och arbetsmarknadsstöd skall kunna betalas ut till fullt belopp krävs det återigen att planen följs.

Det skenbara avtalet å ena sidan och integrationsplanens betydande konsekvenser för invandrarens rättsliga ställning å andra sidan lyfter fram frågan om rättssäkerhet. I grundlagsutskottets utlåtande påpekas att frågan har en så stor författningsrättslig betydelse på grund av 16 § 1

mom. regeringsformen, där det sägs att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

Enligt 44 § i lagförslaget får ändring inte särskilt sökas genom besvär i ett beslut av Arbetskraftsbyrån som ingår i integrationsplanen. Möjligheterna att söka ändring bestäms med stöd av 17 § i enlighet med lagarna om utkomststöd och arbetsmarknadsstöd. Möjligheten att söka ändring är sålunda kopplad till de beslut som fattas om arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Grundlagsutskottet anser att denna bestämmelse står i samklang med 16 § 1 mom. regeringsformen, om det är uppenbart att också lagenligheten i integrationsplanen kan prövas på yrkande av den ändringssökande då besvär anföras. Oberoende av denna ståndpunkt föreslår grundlagsutskottet att frågan om det är lämpligt att i lagen karakterisera integrationsplanen som ett avtal ytterligare övervägs.

Förvaltningsutskottet konstaterar att 44 § föreskriver att "i fråga om ordnande av åtgärder som främjar integration och i ett beslut av Arbetskraftsbyrån som avses i 11 § 3 mom. får ändring inte särskilt sökas genom besvär". Med stöd av erhållen utredning påpekar utskottet att formuleringen av besvärsförbudet i 44 §, "får ändring inte särskilt sökas genom besvär", enligt vedertagen praxis betyder att ändring i de saker som anges i bestämmelsen nog får sökas om besvären gäller beviljande eller återkrav av beslut om integrationsstöd.

För att säkerställa att inte 11 § 1 mom. och 44 § strider mot varandra och för att också lagenligheten i integrationsplanen skall bedömas på yrkande av den ändringssökande när besvär anföras föreslår förvaltningsutskottet att 11 § 1 mom. formuleras som följer: "I en integrationsplan avtalar kommunen, Arbetskraftsbyrån och invandraren om åtgärder som stöder invandraren och dennes familj vid inhämtandet av de kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet."

Utskottet påpekar vidare att en bestämmelse med motsvarande innehåll ingår i 10 c § 1 mom. lagen om Arbetskraftsservice (1005/1993). Enligt momentet har en arbetslös arbetssökande rätt till

en plan för arbetssökande som görs upp i samarbete med Arbetskraftsbyrån. I planen överenskomms om åtgärder som främjar sysselsättning av den berörde. Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 33/1997 rd) om propositionen i ärendet (RP 182/1997 rd).

Utskottet framhåller att syftet med integrationsplanen är att inom ramen för lagstiftningen, anslagen och programmet för integrationsfrämjande nå enighet mellan Arbetskraftsbyrån, kommunen och invandraren om vilka av de till buds stående tjänsterna och vilka åtgärder som bäst främjar den berördas integration och inträde på arbetsmarknaden. Det är därför motiverat att också på författningsnivå betona enigheten mellan invandraren och myndigheterna, trots att det inte är fråga om ett avtal i ordets egentliga juridiska betydelse. Härigenom undviks uppfattningen att planen endast är en ensidig förvaltningsåtgärd och en formalitet i anknytning till den sociala tryggheten.

13 §. Förutsättningar för erhållande av integrationsstöd. Lagförslagets 13 § gäller förutsättningarna för att få integrationsstöd. Enligt 1 mom. beviljas integrationsstöd om invandraren är i behov av ekonomiskt stöd och följer sin integrationsplan. Paragrafens 2 mom. gäller invandrans rätt till integrationsstöd när han deltar i Arbetskraftspolitiska och därmed jämförbara åtgärder enligt planen. Utskottet påpekar att invandraren, när han deltar i dessa åtgärder enligt 2 mom., har rätt till kostnadsersättningar och försäkringsskydd som beviljas vid Arbetskraftspolitiska åtgärder.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att förhållandet mellan 13 § 2 mom. och förutsättningarna enligt 1 mom. i viss mån är oklart. Förhållandet mellan 13 § 1 mom. 2 punkten och de detaljerade bestämmelserna i 15 § 2 och 3 mom. om påföljderna när integrationsplanen inte följs är oklart. Grundlagsutskottet anser att det är skäl att förtydliga 13 §.

Förvaltningsutskottet finner grundlagsutskottets anmärkningar motiverade och föreslår att förutsättningen för erhållande av integrationsstöd enligt 13 § 1 mom. 1 punkten ändras så att en invandrare är i behov av ekonomiskt stöd på det sätt som bestäms i enlighet med bestämmelserna i lagen om arbetsmarknadsstöd (1542/1993) och lagen om utkomststöd (1412/1997).

Utskottet föreslår ett tillägg till 13 § 1 mom. 2 punkten. Enligt det skall förutsättningen för beviljande av integrationsstöd vara att invandraren följer sin integrationsplan med beaktande av vad som bestäms i 15 § 2 och 3 mom. Härigenom blir förhållandet mellan 13 § 1 mom. 2 punkten och 15 § 2 och 3 mom. klarare. I fråga om 15 § 2 och 3 mom. hänvisas till vad som sägs om 15 § i detaljmotiveringen.

Förvaltningsutskottet påpekar vidare att med avvikelser från 13 § 1 mom. har en invandrare rätt till integrationsstöd oberoende av om han är i behov av ekonomiskt stöd eller inte, om han uppfyller villkoren i 13 § 2 mom. Utskottet föreslår att detta klart skrivs ut i 13 § 2 mom. för att ytterligare klargöra förhållandet mellan 1 och 2 mom.

Dessutom föreslår utskottet en klarläggande ändring i formuleringen av ingressen till 13 § 1 mom.

15 §. Samarbetsskyldighet. Grundlagsutskottet tar i sitt utlåtande upp 15 § 2 mom. som gäller sänkning av utkomststödets grunddel. Integrationsstödet enligt lagförslaget omfattar arbetsmarknadsstöd enligt lagen om arbetsmarknadsstöd och utkomststöd enligt lagen om utkomststöd. Grundlagsutskottet har tidigare framhållit att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för den oundgängliga utkomst och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen till den del trygghet ges i form av pengar (GrUU 31/1997 rd).

I lagförslaget sägs att en invandres rätt till utkomststöd också i annan form än integrationsstöd kvarstår. Att utan grundad anledning vägra delta i uppgörandet av en integrationsplan eller i åtgärder som avtalats specificerat i integrationsplanen eller att genom egen försummelse föranleda att ingen integrationsplan har kunnat göras upp jämfälls enligt 15 § 2 mom. med de grunder på vilka grunddelen kan sänkas enligt 10 § lagen om utkomststöd.

I samband med behandlingen av förslaget till lag om utkomststöd (RP 217/1997 rd) tog grundlagsutskottet upp den omständigheten att förutsättningen för en sänkning av utkomststödets

grunddel i förslaget var att stödtagaren utan motiverat skäl har vägrat 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 denna grundläggande rättighet knuten 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 enligt grundlagsutskottets utlåtande sägas att han kunde ha skaffat sig den trygghet som avses i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg därför i sitt utlåtande att möjligheten att sänka utkomststödets grunddel inte under de föreslagna förutsättningarna strider mot 15 a § 1 mom. regeringsformen.

I sitt utlåtande om föreliggande lagförslag påpekade grundlagsutskottet att kopplingen i 15 § 2 mom. till integrationsplanen utvidgar kretsen av omständigheter där samarbetsovilja kan leda till ett försvagat utkomststöd. Med hänsyn till att syftet med bestämmelserna är att främja invandrarnas deltagande i arbetslivet och samhället, kan systemet med integrationsplaner anses vara viktigt och godtagbart inte bara för det allmänna intresset utan också för att individens rättigheter därigenom faktiskt tryggas. I integrationsplanen kan emellertid enligt 11 § 2 mom. ingå element som inte har någon direkt koppling till utkomsten eller sysselsättningen enligt 15 a § regeringsformen. Då 15 a § regeringsformen ger stöd åt var och en, kan rätten till fullt stöd enligt grundlagsutskottet inte begränsas på några andra grunder än sådana som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 15 § 2 mom. preciseras genom att det bestäms att förutsättningen för en sänkning av utkomststödets grunddel är att invandraren vägrat delta i sysselsättningsfrämjande åtgärder som avtalats specificerat i integrationsplanen.

Lagförslagens 15 § 3 mom. gäller arbetsmarknadsstödet. Utskottet påpekar att 12 § 3 mom. och 14 § 1 mom. leder till att inget som helst arbetsmarknadsstöd beviljas under tre år, om

ingen integrationsplan har gjorts upp. I 3 mom. föreskrivs att arbetsmarknadsstöd som beviljats i form av integrationsstöd kan förvägras, om invandraren utan giltigt skäl vägrar att delta i en åtgärd som kan anses vara skäligen och som avtalats specificerat i integrationsplanen eller om han gjort sig skyldig till "annat därmed jämförbart förfarande".

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad bland annat vid arbetslöshet. Systemet med arbetsmarknadsstöd är ett sådant vid arbetslöshet tillämpligt förmånssystem inom den sociala tryggheten som avses i 15 a § 2 mom. Grundlagsutskottet har i sin tolkning (GrUU 17/1995 rd och GrUU 17/1996 rd) utgått från att regeringsformen i sig inte hindrar att villkor ställs för att stöd för tryggad grundläggande utkomst skall beviljas. Dessa villkor kan med beaktande av den bakomliggande sociala risksituationen, arbetslöshet, väl bygga på att personen i fråga själv aktivt medverkar till sådana åtgärder som i sista hand är ägnade att hjälpa honom att bevara sin arbetsförmåga.

Vad gäller föreliggande lagförslag konstaterar grundlagsutskottet att integrationsplanen och iakttagandet av den enligt utskottets uppfattning kan anses hänga samman med strävan att rasera skrankorna för sysselsättning på individnivå. Då integrationsplanen emellertid innehåller element som inte är direkt kopplade till sysselsättningsfrämjandet, anser grundlagsutskottet att det här, på samma sätt som i fråga om 15 § 2 mom., klart bör anges vilka åtgärder som är sådana att vägran att delta i dem kan leda till att arbetsmarknadsstödet dras in.

Förvaltningsutskottet föreslår att 15 § 3 mom. ändras i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande.

Vidare påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande att bestämmelsen att arbetsmarknadsstödet kan dras in på grund av "annat därmed jämförbart förfarande" måste anses alltför vag med hänsyn till kravet på exakthet vid regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser därför att denna del av bestämmelsen bör preciseras eller strykas. Grundlagsutskottet föreslår att 15 § 3 mom. preciseras

genom att uttrycket "annat därmed jämförbart förfarande" ersätts med uttrycket "vägrat att delta i en sysselsättningsfrämjande åtgärd som avtalats specificerat i integrationsplanen och som skall anses vara skälig". Också enligt denna formulering innefattar en vägran inte bara en vägran att delta i uppgörandet av en plan eller i en sysselsättningsfrämjande åtgärd utan också situationer där invandraren avbryter sitt deltagande eller sin utbildning.

Förvaltningsutskottet påpekar att 5 § lagen om arbetsmarknadsstöd föreskriver att förutsättningarna för att sysselsätta mottagare av arbetsmarknadsstöd på anvisning av arbetskraftsmyndigheten kan främjas så att stödtagaren deltar i arbetspraktik, utbildning, yrkesväglednings- och rehabiliteringsåtgärder eller i andra sådana sysselsättningsfrämjande åtgärder som kan anses vara skäliga, enligt vad som stadgas i 2 kap. lagen om arbetsmarknadsstöd.

Till följd av de föreslagna ändringarna i 15 § 2 och 3 mom. framhåller förvaltningsutskottet som sin uppfattning att åtgärderna för att främja invandrarnas sysselsättning ofta är annorlunda än de som vidtas i fråga om urbefolkningen. I praktiken bör det vara möjligt att ta hänsyn till att invandrarna, med vilka integrationsplanerna görs upp, nästan alltid har ett helt annat utgångsläge än finländarna när det gäller beredskap att inträda på arbetsmarknaden. Förutsättningen för sysselsättning är så gott som utan undantag kunskaper i finska eller svenska. Dessutom behövs kännedom om den finländska livsformen, arbetslivsreglerna, samhällsstrukturer och principerna i rättssystemet samt framför allt insikter i arbetsmetoder och vedertaget bruk inom den egna branschen. Detta är saker som invandraren inte kan lära sig enbart genom arbetspraktik eller invandrarutbildning i form av arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

Läs- och skrivkunnet, genomgången grundskola, studier i finska eller svenska samt kännedom om rättssystemet och seder och bruk samt i allmänhet kunskaper om den finländska livsformen, arbetsmetoder och yrken är faktorer med en direkt sysselsättningsfrämjande effekt för invandrare, menar utskottet. Genom att integrera sig i det finländska samhället och därigenom

förbättra sina sysselsättningsmöjligheter får invandrarna lättare kontakt med finländarna.

I 10 § 2 mom. lagen om utkomststöd föreskrivs att i samband med sänkning av grunddelen skall det alltid, om möjligt tillsammans med den som söker utkomststöd och vid behov i samarbete med arbetskraftsmyndigheterna och andra myndigheter, upprättas en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand.

Social- och hälsovårdsutskottet ansåg i sitt betänkande (ShUB 33/1997 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om utkomststöd och till lag om upphävande av vissa bestämmelser i socialvårdslagen och socialvårdsförordningen (RP 217/1997 rd) att vägran skall jämföras med vägran att delta i arbete enligt 3 mom. i lagförslaget om någon upprepade gånger utan grundad anledning vägrar att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder och verksamhet enligt planen.

Genom att invandraren får stöd så att han klarar sig på egen hand främjas även hans senare chanser och hans möjligheter och förmåga att delta i det finländska samhället på jämlika villkor.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att integrationen av invandrare är en mångfasetterad, ofta utdragen och individuell process beroende på invandrarnas olika livssituationer. De åtgärder för att främja integrationen av invandrare som samtidigt även främjar sysselsättningen av invandrarna kan därför vara av många olika slag. Målet är att främja sysselsättningen för invandrare med hjälp av mångsidiga och smidiga åtgärder, där hänsyn tas till individernas särskilda behov. Det går därför inte att ge en noggrann beskrivning av dessa åtgärder, utan de utformas i enlighet med målen och behoven samt invandrararnas förutsättningar och de möjligheter som lokalt står till buds.

16 §. Invandrares anmälningsskyldighet. Utskottet föreslår att 16 § 2 mom. ändras så att där nämns folkpensionsanstaltens byrå i stället för folkpensionsanstaltens lokalbyrå.

17 §. Tillämpning av lagen om arbetsmarknadsstöd och lagen om utkomststöd. Utskottet föreslår samma ändring i 16 § 2 mom. som i 17 § 2 mom.

4 kap. Mottagande av asylsökande

20 §. *Statliga förläggningar.* I 20 § 2 mom. föreslås att statens förläggningar skall ha en gemensam direktion. Enligt motiveringen är direktionen ett sakkunnigorgan som utvecklar, planerar och följer förläggningarnas verksamhet så att riktlinjerna för mottagandet är desamma oavsett om huvudmannen är staten eller om verksamheten köps av någon annan offentlig serviceproducent eller en privat sammanslutning.

Arbetsministeriet anser numera att det inte behövs någon direktion för förläggningarna. Den viktigaste motiveringen för detta är enligt arbetsministeriet att statens förläggningar överförs regionalt till arbetskrafts- och näringscentralerna.

Förvaltningsutskottet påpekar att samarbete mellan olika förvaltningsområden och sakkunskap krävs för mottagandet av asylsökande. Europeiska unionen kommer senare i och med Amsterdamfördraget om samarbete inom den tredje pelaren mellan EU:s medlemsstater att vara den som bereder och är behörig i frågor som gäller mottagande av asylsökande och migration. Detta förutsätter att den nationella beredningen sker i ett närmare samarbete mellan de olika förvaltningsområdena.

Förvaltningsutskottet föreslår att 20 § 2 mom. skall innehålla en bestämmelse om en delegation för mottagande av asylsökande i stället för en direktion för förläggningarna. Om tillsättandet av delegationen och delegationens uppgifter bestäms närmare genom förordning.

Delegationen skall ha till uppgift att lägga fram förslag till och lämna utlåtanden om hur mottagandet av asylsökande skall utvecklas samt att följa upp de asylsökandes förhållanden och vid behov lägga fram förslag till förbättringar. Vidare skall delegationen utveckla och följa upp samarbetet mellan de instanser som deltar i mottagandet av asylsökande samt utbildningen och forskningen på området. Delegationen skall ytterligare ge akt på hur mottagandet av asylsökande utvecklas internationellt och lämna utlåtanden om hur denna utveckling påverkar mottagandet av flyktingar i Finland.

Medlemmarna och suppleanterna i delegationen bör representera åtminstone arbetsminister-

iets, inrikesministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och undervisningsministeriets förvaltningsområden. Dessutom bör i delegationen ingå en representant för utlänningsverket, Finlands Kommunförbund, Finlands Röda Kors, organisationen för flyktinginformation, förläggningarna och invandrarorganisationerna.

På grundval av ovanstående har utskottet beslutat föreslå att 20 § 2 mom. stryks. Samtidigt föreslår utskottet att 1 mom. blir 2 mom. och bestämmelsen om delegationen för mottagande av flyktingar tas in som ett nytt 1 mom. Vidare föreslår utskottet att paragrafens rubrik ändras för att motsvara det nya innehållet.

22 §. *Utkomststöd.* I 22 § 4 mom. sägs att om en förläggningssinvalare utan grundad anledning vägrar delta i arbets- eller studieverksamhet som anvisats honom specificerat och som lämpar sig för honom, kan vägran anses vara en sådan vägran som avses i 10 § 1 mom. lagen om utkomststöd. Enligt motiveringen omfattar den arbetsverksamhet som avses i lagrummet bland annat uppgifter som går ut på att hålla föreläsningen och dess omgivning prydd och putsad. Studieverksamheten å sin sida avser bland annat språkundervisning samt grundläggande information om det finländska samhället, rättsordningen och rättigheter och skyldigheter för utlänningar som vistas i landet. Grunderna för sänkning av utkomststödet har enligt grundlagsutskottet i detta avseende definierats alltför vagt med beaktande av kopplingen mellan utkomststödet och den rätt som tryggas i 15 a § 1 mom. regeringsformen. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelsen bör preciseras så att vägran att delta i arbetsverksamhet måste vara upprepad eller väsentlig av någon annan orsak och att endast vägran att delta i sysselsättningsfrämjande studieverksamhet skall kunna leda till sänkning av utkomststödet.

Förvaltningsutskottet föreslår att 22 § 4 mom. ändras i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande.

Som komplettering till ovanstående är det ytterligare skäl att påpeka att grundlagsutskottet betonar att hänvisningen till 10 § lagen om utkomststöd innebär att också begränsningarna enligt 4 mom. i paragrafen skall tillämpas. För

klarhetens skull föreslår utskottet därför att i 22 § 4 mom. tas in en hänvisning till hela 10 § lagen om utkomststöd i stället för den hänvisning till 10 § 1 mom. som regeringen föreslår. I samband med sänkning av utkomststödet enligt detta lagförslag bör också skälighetskriteriet tolkas i enlighet med principen att lagen skall tolkas på ett för de grundläggande fri- och rättigheterna gynnsamt sätt.

Vad den sysselsättningsfrämjande studieverksamheten gäller hänvisar utskottet i tillämpliga delar till det som utskottet anfört om sysselsättningsfrämjande åtgärder i detaljmotiveringen till 15 §. Förläggningarnas studieverksamhet främjar under alla omständigheter de sökandes initiativkraft och sociala förmåga oberoende av om den asylsökande får stanna kvar i Finland eller måste lämna landet.

24 §. Ändringssökande i fråga om utkomststöd. Enligt 17 § 1 mom. skall, om inte något annat följer av lagen, på arbetsmarknadsstöd och utkomststöd som beviljas i form av integrationsstöd och på stödärenden samt på sökande av ändring tillämpas lagen om arbetsmarknadsstöd, lagen om utkomststöd och socialvårdslagen (710/1982). Enligt 24 § 3 mom. får ändring inte sökas genom besvär i sådana beslut av länsrätten som gäller beviljande av utkomststöd eller utkomststödet belopp.

Med stöd av socialvårdslagen får ändring i beslut som gäller beviljande av utkomststöd sökas genom besvär hos länsrätten. Enligt 49 § 1 mom. socialvårdslagen får ändring inte sökas genom besvär i länsrättens utslag eller beslut som gäller betalande av utkomststöd eller utkomststödet belopp. Riksdagen har dock nyligen godkänt en ändring i detta lagrum i socialvårdslagen, och besvär över beslut som gäller beviljande av utkomststöd eller utkomststödet belopp får numera i enlighet med 49 § 2 mom. anföras hos högsta domstolen på den grund att det är fråga om ett förhandsbeslut (RP 166/1998 rd; ShUB 26/1998).

Med anledning av denna ändring föreslår utskottet att 24 § 3 mom. ändras så att besvär i beslut av länsrätten som gäller beviljande av utkomststöd eller utkomststödet belopp anføres

hos högsta förvaltningsdomstolen så som 49 § 2 mom. socialvårdslagen föreskriver.

25 §. Mottagande av asylsökande som tagits i förvar. På en förläggning kan med stöd av 25 § sådant tagande i förvar av asylsökande som avses i 46 § utlänningslagen ordnas på det sätt som bestäms närmare genom förordning. Syftet med bestämmelsen är att de asylsökande skall kunna tas i förvar på förläggningen i stället för i fängelse eller i polisens häkte, så som nu är fallet. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att det vid bedömningen av bestämmelsen bör beaktas att tagande i förvar av en utlänning betyder frihetsberövande enligt 6 § 3 mom. regeringsformen och innebär betydande utövning av offentlig makt. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis kan uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt inte anförtros andra än myndigheter. I 25 § begränsas inte tagandet i förvar till statliga och kommunala förläggningar, utan formuleringen av bestämmelsen gör det möjligt också för förläggningar drivna av enskilda sammanslutningar att ta asylsökande i förvar. Grundlagsutskottet anser att 25 § bör preciseras så att tagande i förvar av asylsökande endast kan ordnas på förläggningar drivna av offentliga samfund.

Grundlagsutskottet tar också ställning till myndigandet att utfärda förordning i 25 §. Begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna eller omständigheter av stor betydelse för utövningen av dem kan inte regleras genom förordning. I utlänningslagen ingår bestämmelser om förutsättningarna för förvar, beslut om förvar och förvarets innehåll i 45—52 §. Den föreslagna 25 § bör enligt grundlagsutskottets mening preciseras genom att där nämns att utlänningslagen iaktas i frågor som gäller tagande av förvar och att det genom förordning kan bestämmas att förvar kan ordnas endast vid förläggningar som upprätthålls av ett offentligt samfund. Om ytterligare bestämmelser behövs om kriterierna för det praktiska ordnandet av förvaret, skall de meddelas i lag.

Förvaltningsutskottet föreslår att 25 § ändras i enlighet med de synpunkter grundlagsutskottet lagt fram i sitt utlåtande. Vad förvar av asylsökande

kande gäller innebär detta att asylsökande endast kan tas i förvar på statliga eller kommunala förläggningar.

Enligt uppgift var avsikten med propositionen att polisen skulle bevaka också asylsökande som tagits i förvar på en förläggning.

Utskottet påpekar att lagförslaget utgår från att tagande i förvar på förläggningarna gäller enbart asylsökande. Budgetpropositionen för 1999 innehåller dock inte några kostnader för detta ändamål.

5 kap. Företrädande av barn som anlänt utan vårdnadshavare

26 §. *Företrädande och förande av talan.* Utskottet föreslår en teknisk precisering i 26 § 1 mom. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Enligt 26 § kan en företrädare utses för barn som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller annan laglig företrädare. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår i sitt utlåtande att 26 § 1 mom. ändras genom att orden "kan ... utses" ersätts med ordet "utses".

Förvaltningsutskottet konstaterar att 26 § utgår från att en företrädare i regel utses för flyktningbarn och barn som ansöker om uppehållstillstånd eller söker asyl och som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. I en situation där barnet ansöker om uppehållstillstånd med hjälp av sina föräldrar eller vårdnadshavare i hemlandet har det inget behov av en företrädare. Om barnet är så gott som myndigt kan det också i vissa situationer vara onödigt att utse en företrädare, eftersom barnet har yttranderätt i frågor som gäller det självt. Dessutom kan särskild rättshjälp ordnas för barn i asylprocesser. Förvaltningsutskottet har därför beslutat att inte föreslå några ändringar i 26 §.

Förvaltningsutskottet omfattar vad social- och hälsovårdsutskottet i sitt utlåtande anför om 26 § såtillvida att det är viktigt se till att barnet och den företrädare som utses har ett förtroligt förhållande. Förvaltningsutskottet anser det dock inte motiverat att kräva att företrädaren hör hemma i samma kultur. Däremot är det till nytta att företrädaren känner invandrarens kultur. En och samma person bör inte heller företrä-

da alltför många barn, eftersom det är viktigt att han kan sätta sig väl in i de frågor som gäller barnet.

6. Personregister över mottagande av flyktingar och asylsökande

38 §. *Flyktingregistret.* Med anledning av propositionen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 50/1998 rd; FvUB 29/1998 rd) föreslår utskottet att det i det inledande stycket till 38 § skall stå "som kommit till Finland inom ramen för kvoten" i stället för "som Förenta nationernas flyktingkommissarie anvisat Finland".

Utskottet påpekar att familjemedlem definieras på samma sätt i 38 § som i 3 § 3 mom. En person som får uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeåterförening måste sålunda ha varit familjemedlem till en flykting innan denne kom till Finland för att ersättning för kostnaderna för familjemedlemmen skall kunna betalas till kommunen och uppgifter om honom skall kunna införas i personregistren i lagförslaget.

39 §. *Kommunanvisningsregistret.* Utskottet hänvisar till definitionen av familjemedlem och kostnadsersättningen på grund därav samt beträffande registreringen av personuppgifter till vad som sägs i detaljmotiveringen till 38 §.

40 §. *Utplåning av uppgifter ur register och varaktig förvaring av uppgifter.* Utskottet föreslår att hänvisningarna i 40 § 2 mom. till 8 § 2 och 1 mom. arkivlagen (831/1994) preciseras så att de gäller 8 § 3 och 2 mom.

7 kap. Särskilda bestämmelser

42 §. *Utlämnande av uppgifter.* I förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 25/1998 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet (RP 42/1998 rd) föreslår utskottet att 46 § 1 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet godkänns med den formuleringen att gränsbevakningsväsendet kan göra undersökning för att utreda förutsättningarna för inresa, grunder för avvisning eller visum i fråga om en i utlänningslagen avsedd person som reser in i landet. Undersökningen kan också göras för att utreda en asylsökandes identitet, inresa

och reserutt. Ändringen bör beaktas i 1 a § 3 mom. i det förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 50/1998 rd), som för närvarande behandlas i utskottet. Det föreliggande lagförslaget 42 § 1 mom. om utlämnande av uppgifter bör därför utsträckas till att också omfatta gränsbevakningsväsendet.

43 §. *Tystnadsplikt.* Utskottet anser att bisatsen i slutet av 43 § 1 mom. "om det inte är uppenbart ..." innebär en hänvisning såväl till uppgifter som gäller flyktingens, den asylsökandes eller någon annan invandrarens personliga omständigheter som till uppgifter som någon fått då han skött uppdrag som avses i lagen. Bisatsen bör begränsas till att omfatta enbart de sistnämnda uppgifterna, menar utskottet. Om också uppgifter om personliga omständigheter innefattas i bestämmelsen, äventyrar det tystnadspliktens skyddande effekt.

I detaljmotiveringen till paragrafen påpekas att privata hemligheter och familjehemligheter hör till de uppgifter som skall hållas hemliga. Likaså betonas i motiveringen att också flyktingarnas och de asylsökandes närstående och anhöriga i hemlandet skyddas genom bestämmelsen om tystnadsplikt. I jämförelse med motiveringen anser förvaltningsutskottet att uttrycket "uppgifter som gäller ... personliga omständigheter" är alltför snävt. Utskottet föreslår i stället formuleringen "privata eller familjens hemligheter", som används på andra ställen i vår lagstiftning, till exempel i socialvårdslagen.

8 kap. Ikraftträdelsebestämmelser

47 §. *Ikraftträdande.* Enligt 31 § 1 mom. skall domstolen underrätta utlänningsverket om beslut som inte gäller förordnande eller befriande av företrädare i fråga om barn som saknar uppehållstillstånd och befolkningsdatasystemet i fråga om barn som fått uppehållstillstånd.

Registreringen av uppgifter om förordnande eller befriande av företrädare för barn som fått uppehållstillstånd föranleder en ändring i 4 § befolkningsdataförordningen (886/1993), som innehåller bestämmelser om personuppgifter som skall införas i befolkningsdatasystemet.

Om dessa uppgifter införs i befolkningsdatasystemet måste innehållet i befolkningsdatasyste-

met ändras. Dessutom måste bland annat registrerings- och utskrivningsprogrammen ändras. Enligt uppgift pågår en totalreform av den data-tekniska lösningen av befolkningsdatasystemet, och ett nytt system kommer att tas i bruk i maj 1999. Ändringar kan sålunda inte göras i det nuvarande systemet utan att totalreformen även-tyras.

Utskottet konstaterar därför att domstolarnas underrättelser enligt 31 § 1 mom. om förordnande eller befriande av företrädare för barn som fått uppehållstillstånd i praktiken kan införas i befolkningsdatasystemet först från och med den 1 juni 1999.

48 §. *Övergångsbestämmelser.* I övergångsbestämmelsen sägs att för en invandrare, beträffande vilken den tidsfrist som anges i första mening- en i 10 § 2 mom. har gått ut före denna lags ikraftträdande, görs en integrationsplan upp inom fem månader från att denna lag trätt i kraft. Har det dock före lagens ikraftträdande förflutit två år sedan invandrarens första hemkommun registrerades i befolkningsdatasystemet, behöver ingen integrationsplan göras upp, om inte in- vandraren kräver det. Den begränsning i 12 § 3 mom. som gäller rätten till arbetsmarknadsstöd avser inte sådana invandrare tillsammans med vilka ingen integrationsplan görs upp på grund av att två år har förflutit.

Förvaltningsutskottet föreslår en precisering av ikraftträdelsebestämmelsen. Bestämmelsen bör godkännas med följande lydelse: "Den be- gränsning i 12 § 3 mom. som gäller rätten till arbetsmarknadsstöd gäller inte sådana invandra- re tillsammans med vilka ingen integrationsplan görs upp på grund av att två år har förflutit och inom fem månader från att denna lag trätt i kraft inte heller sådana invandrare som har kommit till landet innan denna lag trädde i kraft".

Vid beredningen av lagförslaget har proposi- tionen om ändring av utlänningslagen (RP 50/ 1998 rd) inte beaktats. Med hänvisning till den och till förvaltningsutskottets betänkande om den (FvUB 29/1998 rd) föreslår utskottet att i ikraftträdelsebestämmelsen intas ett nytt 2 mom. som föreskriver att vad som i lagen bestäms om flyktingar är tillämpligt på personer som med stöd av 20 § 1 mom. 3 punkten utlänningslagen

har beviljats uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl och på deras familjemedlemmar som beviljats uppehållstillstånd på grundval av familjebanden dem emellan.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslaget i propositionen godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande),

att lagförslaget i lagmotion LM 144/1998 rd förkastas och

att hemställningsmotion HM 51/1996 rd förkastas.

Utskottets ändringsförslag

Lag

om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

(Som i RP)

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

(1 punkten som i RP)

2) integrationsfrämjande av myndigheterna ordnade åtgärder och resurser för främjande av integration.

3 §

Tillämpningsområde

(1 mom. som i RP)

Mottagandet av asylsökande omfattar personer som på grundval av 30 § utlänningslagen (378/1991) har sökt asyl i Finland till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller ärendet om avlägsnande av dem har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut och verkställts.

Vad som i denna lag bestäms om flyktingar tillämpas också på den som

1) har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd enligt 31 § utlänningslagen (utesl.) eller av vägande humanitära skäl enligt 18 § 4 punkten utlänningslagen, eller som

(2 punkten i RP utesl.)

2) är familjemedlem eller annan anhörig till en flykting eller en person som avses i 1 punkten, förutsatt att familjebandet till flyktingen eller den som fått uppehållstillstånd har funnits redan innan denne kom till Finland. (3 § 3 mom. 3 och 4 punkten i RP)

(3 och 4 punkten utesl.)

4 och 5 §

(Som i RP)

2 kap.

Verkställighet

6—8 §

(Som i RP)

3 kap.

**Ordnande av åtgärder som främjar integration
och av integrationsstöd**

9 §
(Som i RP)

10 §

Rätt till integrationsplan

(1 och 2 mom. som i RP)

Arbetskraftsbyrån beslutar om planen skall anses avbruten. Planen kan anses avbruten en månad från det att invandraren har fått stadigvarande sysselsättning genom heltidsarbete eller företagsverksamhet eller inlett studier på heltid som leder till ett yrke eller en examen. Arbetskraftsbyrån skall höra invandraren innan den fattar beslut om avbrott.

Överenskommelse om fortsättningen av en avbruten plan skall, under de förutsättningar som bestäms i 1 mom., ingås senast en vecka efter det att invandraren har anmält sig som arbetslös arbetssökande vid Arbetskraftsbyrån. (Nytt 4 mom.)

11 §

Integrationsplan

I en integrationsplan avtalar kommunen, Arbetskraftsbyrån och invandraren om åtgärder som stöder invandraren och dennes familj vid inhämtandet av de kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet.

(2 och 3 mom. som i RP)

12 §
(Som i RP)

13 §

Förutsättningar för erhållande av integrationsstöd

En invandrare har rätt till integrationsstöd enligt denna lag,

1) om han är i behov av ekonomiskt stöd i enlighet med vad som bestäms i lagen om arbetsmarknadsstöd och lagen om utkomststöd, och

2) om han följer sin integrationsplan *med beaktande av 15 § 2 och 3 mom.*

Under en sådan integrationsfrämjande åtgärd som avses i 11 § 3 mom. och som erbjuds specificerat i integrationsplanen *förutsätts inte behov av ekonomiskt stöd, utan* en 17—64 år gammal invandrare har rätt till integrationsstöd på det sätt som i lagen om arbetsmarknadsstöd bestäms om rätten till arbetsmarknadsstöd för personer som deltar i åtgärder vilka avses i nämnda lags 2 kap.

14 §
(Som i RP)

15 §

Samarbetsskyldighet

(1 mom. som i RP)

Om invandraren utan grundad anledning har vägrat att delta i uppgörandet av en integrationsplan eller i *sysselsättningsfrämjande* åtgärder som avtalats specificerat i integrationsplanen eller om han genom sin försummelse har föranlett att ingen integrationsplan har kunnat göras upp tillämpas då utkomststöd beviljas för hans vidkommande också i dessa fall vad som i 10 § lagen om utkomststöd föreskrivs om sänkning av utkomststödet grunddel.

Om invandraren utan grundad anledning har vägrat delta i en sysselsättningsfrämjande åtgärd som avtalats specificerat i integrationsplanen och som skall anses vara skälig (utesl.), tillämpas vad som bestäms i 15 § 3 mom., 17—19 § och 20 § 2 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd, när han får arbetsmarknadsstöd i form av integrationsstöd. Endast i fråga om sådan utbildning som nämns i integrationsplanen tillämpas på invandraren bestämmelsen i 15 § 3 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd, till den del det i denna föreskrivs om sökande in till utbildning.

16 §

Invandrares anmälningsskyldighet

(1 mom. som i RP)

Invandraren skall vid behov ge kommunen och folkpensionsanstaltens byrå en utredning

över de inkomster som inverkar på stödbeloppet samt lämna de övriga uppgifter som behövs för beviljande och betalning av stödet.

17 §

Tillämpning av lagen om arbetsmarknadsstöd och lagen om utkomststöd

(1 mom. som i RP)

Arbetskraftsbyrån eller arbetskraftskommisionen ger, på det sätt som bestäms i 3 § 3 mom. och 34 § lagen om arbetsmarknadsstöd samt genom förordning, folkpensionsanstaltens *byrå* utlåtande om hur de villkor för betalning av arbetsmarknadsstöd i form av integrationsstöd som nämns i 12 § 3 mom., 13 § 1 mom. 2 punkten och 13 § 2 mom. samt 15 § 3 mom. har uppfyllts.

18 §

(Som i RP)

4 kap.

Mottagande av asylsökande

19 §

(Som i RP)

20 §

Delegationen för mottagande av flyktingar och statliga förläggningar

För samarbetet mellan de förvaltningsområden som handhar mottagande av asylsökande samt för utvecklingen och planeringen därav biträds det ministerium som svarar för mottagandet av asylsökande av en delegation för mottagande av asylsökande. Om tillsättande av delegationen och delegationens uppgifter bestäms närmare genom förordning. (Nytt)

(2 mom. i RP *utesl.*)

(2 mom. som 1 mom. i RP)

21 §

(Som i RP)

22 §

Utkomststöd

(1—3 mom. som i RP)

Om en förläggningensinvånare utan grundad anledning *upprepade gånger eller annars på väsentligt sätt vägrar delta i arbetsverksamhet eller sysselsättningsfrämjande studieverksamhet* som anvisats honom specificerat och som lämpar sig för honom, kan vägran anses vara en sådan vägran som avses i 10 § (*utesl.*) lagen om utkomststöd.

23 §

(Som i RP)

24 §

Ändringssökande i fråga om utkomststöd

(1 och 2 mom. som i RP)

I beslut av länsrätten som gäller beviljande av utkomststöd eller beloppet av utkomststöd *får ändring sökas hos högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med i 49 § 2 mom. socialvårdslagen (710/1982).*

25 §

Mottagande av asylsökande som tagits i förvar

På statliga eller kommunala förläggningar kan för asylsökande ordnas sådant tagande i förvar av asylsökande som avses i 46 § utlänningslagen. *I fråga om tagande i förvar gäller i övrigt vad som bestäms i 45—52 § utlänningslagen.*

5 kap.

Företrädande av barn som anlänt utan vårdnadshavare

26—33 §

(Som i RP)

6 kap.

**Personregister över mottagande av flyktingar
och asylsökande**

34—37 §
(Som i RP)

38 §

Flyktingregistret

Flyktingregistret är ett personregister som förs dels manuellt, dels med hjälp av automatisk databehandling med avseende på valet av kvotflyktingar och det anvisande av flyktingar till kommunerna som avses i 9 §. För flyktingregistret får inhämtas och i det får införas följande uppgifter om sådana flyktingar som *tagits emot i Finland inom ramen för kvoten* och dessas familjemedlemmar:

(1—5 punkten som i RP)

39 §
(Som i RP)

40 §

*Utplåning av uppgifter ur register och varaktig
förvaring av uppgifter*

(1 mom. som i RP)

Om varaktig förvaring av de personregister som avses i detta kapitel och av de uppgifter som ingår i dem bestämmer arkivverket i enlighet med vad som bestäms i 8 § 3 mom. arkivlagen (831/1994). I övrigt tillämpas vad som i 8 § 2 mom. arkivlagen bestäms om förvaring av handlingar.

7 kap.

Särskilda bestämmelser

41 §
(Som i RP)

42 §

Utlämnande av uppgifter

Ur invånarregistret kan, utan hinder av vad som bestäms i 43 §, till polisen, *gränsbevaknings-*

väsendet och utlänningsverket avgiftsfritt utlämnas uppgifter som behövs för skötseln av uppdrag vilka föreskrivs i utlänningslagen.

(2 mom. som i RP)

43 §

Tystnadsplikt

De som sköter uppdrag vilka avses i denna lag får inte utan uttryckligt samtycke av en flykting, en asylsökande eller någon annan invandrare eller dennes vårdnadshavare eller en företrädare som utsetts enligt denna lag röja uppgifter som gäller flyktingens, den asylsökandes eller invandrarens *privata hemligheter, deras familjers hemligheter* eller deras personliga omständigheter. *Inte heller får de röja andra uppgifter som de har fått kännedom om vid skötseln av (utesl.) uppdrag enligt denna lag, om det inte är uppenbart att lämnandet av uppgiften inte äventyrar flyktingens, den asylsökandes eller invandrarens säkerhet eller säkerheten för dessas anhöriga.*

(2 mom. som i RP)

44—46 §
(Som i RP)

8 kap.

Ikraftträdelsebestämmelser

47 §
(Som i RP)

48 §

Övergångsbestämmelser

För en invandrare beträffande vilken den tidsfrist som anges i första meningen i 10 § 2 mom. har gått ut före denna lags ikraftträdande görs en integrationsplan upp inom fem månader från att denna lag trätt i kraft. Har det dock före lagens ikraftträdande förflutit två år sedan invandarens första hemkommun registrerades i befolkningsdatasystemet, behöver ingen integrationsplan göras upp, om inte invandrarerna kräver det. Den begränsning i 12 § 3 mom. som gäller rätten

till arbetsmarknadsstöd gäller inte sådana invandrare tillsammans med vilka ingen integrationsplan görs upp på grund av att två år har förflutit och inom fem månader från att denna lag trätt i kraft inte heller sådana invandrare som har kommit till Finland innan denna lag trädde i kraft.

På personer som med stöd av 20 § 1 mom. 3 punkt utlänningslagen sådan den lyder i lag 378/1991, har beviljats uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl och på deras familjemedlemmar, som har beviljats uppehållstillstånd på grund av sina familjeband, tillämpas vad som i denna lag bestäms om flyktingar. (Nytt 2 mom.)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noggrant följer upp hur reformens mål uppnås och lagen fungerar samt att den inom tre år efter att lagen trätt i kraft lämnar en redogörelse om reformen med beaktande av bland annat ovan nämnda omständigheter samt synpunkter på hela reformkomplexet, däri inbegripet åtminstone vidtagna åtgärder, uppnådda resultat, nödvändiga utvecklingsåtgärder och av integrationen förorsakade kostnader och deras fördelning mellan staten och kommunerna.

Helsingfors den 11 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Timo Järvilahti /cent
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Valto Koski /sd
Pehr Löw /sv

Hannes Manninen /cent
Jukka Mikkola /sd
Iivo Polvi /vänst
Veijo Puhjo /vgr
Erkki Pulliainen /gröna
Aulis Ranta-Muotio /cent.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 maj 1998 proposition 66/1998 rd med förslag till lag om främjande av invandrades 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 invandrades 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. Invandrans utkomst skall tryggas med hjälp av ett integrationsstöd som består av arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Integrationsstödet kan sänkas om invandraren vägrar att delta i uppläggningsplanen av en integrationsplan 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 invandrarens 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 hänför 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 jämföras 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 trygghet 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 förlägningsinvånare 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 förlägningsfastigheten 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 skäligen 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 sysselsättningssituation 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 § invandrerens 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 invandernas 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 utlänning 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 lagförslagets 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 lagförslagets 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.

Lagförslagets 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 vördsamt

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).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 juni 1998 propositionen med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (RP 66/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning. Förvaltningsutskottet har begärt utlåtande i saken av social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet
- äldre regeringssekreterare Annika Vanamo-Alho, inrikesministeriet
- konsultative tjänstemannen Jukka Aalto, inrikesministeriet

- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet
- utkomstskyddschef Elise Kivimäki, Folkpensionsanstalten
- konsultative juristen Antero Jaakkola, Finlands Kommunförbund
- föreståndare Maiju Kouki, Joutseno förläggning för asylsökande
- föreståndare Jorma Kuuluvainen, Bjärnå förläggning för asylsökande
- direktör för arbetskraftsbyrån Reijo Hannikainen, Joutseno arbetskraftsbyrå
- vice ordförande Daryl Taylor, delegationen för etniska förbindelser
- läkare Mulki Mölsä, Suomen Somaliliitto
- sekreterare Mirja Martynova, forum för den ryskspråkiga befolkningen i Finland.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. Kommunen skall i samarbete med arbetskrafts- och andra myndigheter upprätta ett program för integrationsfrämjande. I programmet intas målen, åtgärderna, resurserna samt samarbetet vid integration av invandrare. Programmet omfattar de invandrare som har sin hemkommun i Finland.

Invandraren skall ha rätt till en integrationsplan om han är arbetslös arbetssökande eller tar emot utkomststöd. Rätten till denna plan fortgår i tre år från att invandraren registrerats i den första hemkommunens befolkningsdatasystem. Invandraren skall emellertid vara skyldig att medverka till att en integrationsplan läggs upp samt att iakttä den.

Medan integrationsplanen verkställs kommer

invandrarens utkomst att tryggas med hjälp av ett integrationsstöd. Stödet består av arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. En förutsättning för att en invandrare skall få integrationsstöd är att han är i behov av ekonomiskt stöd och fullföljer sin integrationsplan. I fråga om arbetskraftspolitiska och därmed jämförbara åtgärder skall invandrare i åldern 17—64 år ha rätt till integrationsstöd.

I form av integrationsstöd beviljad grunddel av utkomststödet kan för invandrarens egen del sänkas med högst 20 procent, om han utan vägande skäl vägrar att medverka till att en integrationsplan läggs upp eller att delta i de individuella åtgärder som avtalats i integrationsplanen, eller om han genom sin försumlighet är orsak till att man inte lyckas utarbeta någon integrationsplan eller komma överens om åtgärder. Om vägran eller försumligheten upprepas kan stödet minskas med 40 procent.

Avsikten är att mottagandet av asylsökande i huvudsak skall ha samma innehåll och ordnas såsom tidigare. I propositionen föreslås att de asylsökandes utkomststöd skall beviljas och betalas ut av förläggningen för asylsökande. Asylsökande som bor på förläggningen skall vara skyldiga att delta i studier samt att genom att sköta städning och liknande uppgifter hålla ordning i sin boendemiljö så att den hålls prydlig och putsad.

Asylsökande som tagits i förvar skall tas emot vid en förläggning för asylsökande på ett sätt som närmare bestäms genom förordning.

Regeringen föreslår att det skall kunna förordnas en företrädare för flyktningbarn och barn som ansöker om uppehållstillstånd eller asyl och som anlänt till Finland utan vårdnadshavare eller annan laglig företrädare.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1999.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av motiveringen till propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen med följande anmärkningar.

Att en integrationsplan upprättas är en motiverad och viktig åtgärd för att integrera flyktingar och andra invandrare i samhället. Därför bör speciell uppmärksamhet fästas vid systemets funktion och invandrarens egen uppfattning. Integrationsplanen bör i praktiken ge invandraren faktiska möjligheter att lära sig att klara sig på egen hand och ge färdighet och förmåga att skaffa sin utkomst i Finland. Centrala element i detta avseende är speciellt studier i finska eller svenska och nödvändig grund- och yrkesutbildning, som också betonas i lagförslaget 11 §. Å andra sidan bör invandraren ha möjlighet att bevara sin egen kultur, religion och livsåskådning som en del av integrationen.

Språkundervisningen och utbildningen bör redan av kostnadsskäl ordnas flexibelt så att till exempel utbildningen av asylsökande och invandrare kan slås samman till ändamålsenliga block, i synnerhet när utbildningens nivå och kunskaperna hos de som utbildas talar för en integration av undervisningen.

Enligt lagförslaget 26 § kan en företrädare utses för barn som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare och utan någon annan laglig företrädare. För en minderårig utan vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare bör alltid utses en företrädare, anser utskottet. Också motiveringen till propositionen stödjer denna uppfattning. Utskottet föreslår att 26 § ändras så att orden "kan utses" ersätts med ordet "utses".

När en företrädare utses är det viktigt att barnet och dess företrädare har ett förtroligt förhållande. Till företrädare skall så vitt möjligt utses en person som känner invandrarens kultur eller till och med kommer från samma kultur. När en

företrädare utses skall dessa synpunkter beaktas och detta bör också understrykas i anvisningarna. En och samma person skall inte heller vara företrädare för alltför många barn, eftersom det för sin del är viktigt att företrädaren kan sätta sig in i barnets angelägenheter.

Enligt lagförslaget 44 § får ändring inte särskilt sökas genom besvär i ett beslut av Arbetskraftsbyrån som avses i 11 § 3 mom. Bestämmelsens förhållande till integrationsplanen i 11 § är i viss mån oklart, eftersom det enligt 11 § 1 mom. är fråga om ett avtal där bland annat invandraren är part. Eftersom avtalet enligt 11 § 3 mom. innehåller Arbetskraftsbyråns beslut som enligt 44 § ändring inte särskilt får överklagas genom besvär, kan det uppstå en situation där invandraren inte godkänner Arbetskraftsbyråns åtgärder i avtalet och det tolkas att han har utan grundad anledning vägrat att delta i uppgörandet av integrationsplanen.

Situationen kan i sin helhet leda in i en återvändsgränd, varför social- och hälsovårdsutskottet framhåller att det bör utredas om detta slag av besvärsförbud är nödvändigt och ändamålsenligt eller om avtalsarrangemanget bör frångås så att situationen blir skälig både med tanke på invandraren och myndigheten. Som tillfredsställande kan man inte anse en situation där invandraren anser att en viss Arbetskraftspolitisk del i integrationsplanen inte är nödvändig medan Arbetskraftsmyndigheterna anser att den är det och att det inte kan uppstå något avtal eftersom avtalet samtidigt innehåller ett beslut.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 25 september 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Virpa Puisto /sd
vordf. Maija Perho /saml (delvis)
medl. Anne Huotari /vänst (delvis)
Liisa Hyssälä /cent
Timo Ihamäki /saml
Kari Kantalainen /saml (delvis)
Paula Kokkonen /saml
Mikko Kuoppa /vgr
Eero Lämsä /cent

Hannes Manninen /cent
Pirkko Peltomäki /sd (delvis)
Margareta Pietikäinen /sv (delvis)
Maija Rask /sd
Juha Rehula /cent
Osmo Soininvaara /gröna
Marjatta Vehkaoja /sd
Marja-Leena Viljamaa /sd
Per Löf /sv (delvis).

