

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027 (RP 136/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Nina Routti-Hietala, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieråd, professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den antagits av riksdagen.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen granskas lagförslaget med avseende på Ålands självstyrelse, grundlagens 10 § om skydd för privatlivet, grundlagens 93 och 94 § om internationella avtal samt grundlagens 80 och 124 §.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Utlåtande GrUU 38/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en lag om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027. Inom området för inrikes frågor inrättas tre fonder för programperioden 2021–2027: Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet och, som en del av fonden för integrerad gränsförvaltning, instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

(2) Med Asyl-, migrations- och integrationsfonden eftersträvas främjande av en effektiv hantering av migrationsströmmarna med tillämpning av unionens regelverk och med beaktande av de åtaganden som hänför sig till iakttagandet av de mänskliga rättigheterna. Syftet med Fonden för inre säkerhet är att säkerställa en hög säkerhetsnivå i unionen särskilt genom att bekämpa terrorism och radikaliserings, allvarlig och organiserad brottslighet och cyberbrottslighet samt genom att hjälpa och skydda brottsoffer. Genom instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik stöds utvecklingen av det integrerade gränsförvaltningssystemet för att underlätta laglig gränspassage, förebygga olaglig invandring, förebygga gränsöverskridande brottslighet och hantera migrationsströmmar.

Övervakningskommittén

(3) I lagens 8 § föreslås bestämmelser om övervakningskommitténs ställning och uppgifter. I paragrafen hänvisas det till artikel 40 i den allmänna förordningen, där det föreskrivs närmare om övervakningskommitténs uppgifter. Övervakningskommittén ska bland annat granska framstegen med att genomföra programmet och godkänna de metoder och grunder som tillämpas för urvalet av åtgärder. I samband med godkännandet utövar kommittén enligt propositionen offentlig makt. Övervakningskommitténs medlemmar omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar.

(4) Kommittén ska på grund av sin ställning och sina uppgifter bedömas med avseende på 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att de förvaltningsuppgifter som fastställts för övervakningskommittén kan anses behövliga och lämpliga på det sätt som avses i 124 § i grundlagen, när man också beaktar att skyldigheten att inrätta en övervakningskommitté för skötseln av uppgifterna i fråga anges i artikel 38 i den allmänna förordningen. Med beaktande av att exakta bestämmelser om kommitténs uppgifter finns i lag och i den allmänna förordning som ska tillämpas på kommittén samt att lagförslaget innehåller en bestämmelse om straffrättsligt ansvar för medlemmarna, påverkar den föreslagna 8 § inte behandlingsordningen för lagförslaget.

(5) Enligt 8 § 1 mom. i lagförslaget tillsätter statsrådet en övervakningskommitté för programmet och beslutar om kommitténs sammansättning. I fråga om övervakningskommitténs sammansättning ska kraven om partnerskap i artikel 8 i den allmänna förordningen iakttagas. Inrikesministeriet beslutar om ändringar av övervakningskommitténs medlemmar.

(6) Grundlagsutskottet påpekar att regeringen inte i propositionen behandlar några konkreta förslag till medlemmar i övervakningskommittén, och utskottet har således inte i konstitutionellt

Utlåtande GrUU 38/2021 rd

hänseende bedömt de eventuella konstitutionella frågor som hänför sig till kommitténs ordinarie sammansättning.

Skydd för personuppgifter

(7) I 29 § 1 mom. i lagförslaget föreslås att den förvaltande myndigheten och revisionsmyndigheten ska ha rätt att trots sekretessbestämmelserna för skötseln av sina lagstadgade uppgifter av Migrationsverket avgiftsfritt ur ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden få sådan information om personer som utgör grund för utbetalning av de anslag som avses i 28 § som är nödvändig för identifiering av personerna och fastställande av tidpunkten för deras ankomst till landet, eller information om internationellt skydd som beviljats personen i enlighet med artikel 19.8 och 20.8 i förordningen om Asyl-, migrations- och integrationsfonden. Med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt grundlagsutskottet i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning.

(8) Grundlagsutskottet har emellertid lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 13/2016 rd och GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även i skäl 51 i den allmänna dataskyddsförordningen framhålls det att särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 i förordningen och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt, och bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 65/2018 rd, s. 45, och GrUU 15/2018 rd, s. 40).

(9) Den föreslagna bestämmelsen gäller enligt regeringens proposition (s. 79) inte uppgifter om på vilka grunder flyktingstatus har beviljats. Med beaktande av att dessa uppgifter i typfallet kan vara sådana i artikel 9 i dataskyddsförordningen avsedda uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter samt uppgifter som är känsliga i konstitutionellt hänseende, bör sådana uppgifter om grunderna för flyktingstatus enligt grundlagsutskottet avgränsas i lagen så att de inte omfattas av den rätt att få information som avses i lagens 29 §.

Myndighetens avtalsbehörighet

(10) I 30 § i lagförslaget föreskrivs att inrikesministeriet med andra staters förvaltande myndigheter eller med andra aktörer som sköter sådana uppgifter i dessa stater kan avtala om tekniska arrangemang som avser genomförande av förvaltningsuppgifter inom ramen för gemensamma särskilda åtgärder. Detsamma gäller finansministeriet i fråga om granskningsuppgifterna. Bestämmelserna avviker enligt propositionen (s. 79—80) från 29 § i lagen om fonderna inom området för inrikes frågor, som föreslås bli upphävd, och från den tidigare motsvarande bestämmelsen i 9 a § i lagen om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna, som ursprungligen stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 40/2000 rd, s. 2/I).

Utlåtande GrUU 38/2021 rd

(11) Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så anges i grundlag.

(12) Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

(13) Grundlagsutskottet (GrUU 5/2007 rd, s. 9/II) har konstaterat att det numera hör till den normala ordningen att myndigheterna i de behöriga staterna sinsemellan genom så kallade internationella administrativa avtal kommer överens om tekniska aspekter på det ömsesidiga samarbetet. Enligt grundlagsutskottet får myndigheterna i Finland ingå sådana avtal bara om frågor av liten betydelse i sak. I ett administrativt avtal går det inte att ta in bestämmelser om frågor där beslut kräver godkännande av riksdagen (se GrUU 16/2004 rd, s. 4).

(14) Den behörighet att ingå avtal som anges i 30 § i lagförslaget begränsas till omständigheter av teknisk natur vars betydelse kan bedömas vara liten. Enligt grundlagsutskottet är regleringen således inte problematisk med avseende på 93 och 94 § i grundlagen.

Innehållet i understödsbeslut

(15) I 16 § i lagförslaget finns det bestämmelser om beviljande av understöd och understödsbeslutets innehåll. Enligt propositionen (s. 55) ska i fråga om innehållet i understödsbeslutet utöver de uppgifter som nämns i momentet dessutom tillämpas de krav på statsunderstödsbeslut som anges i 11 § i statsunderstödslagen. Också 44 och 45 § i förvaltningslagen ställer enligt propositionen krav på innehållet i och motiveringen av understödsbesluten.

(16) I 16 § 2 mom. i lagförslaget anges de omständigheter som ska framgå av understödsbeslutet. Till dem hör inte uppgift om vem som fattat beslutet. Inte heller 11 § i statsunderstödslagen innehåller några bestämmelser om att det ska anges vem som fattat beslutet. Enligt den bestämmelse om beslutets innehåll som ingår i 44 § 1 mom. 4 punkten i förvaltningslagen ska av beslutet framgå namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet. I bestämmelsen föreskrivs det dock inte om något egentligt krav på att de som är ansvariga för beslutet ska specificeras.

(17) Grundlagsutskottet anser att det med beaktande av de garantier för en god förvaltning som tryggas i 21 § 2 mom. i grundlagen är motiverat att komplettera bestämmelserna om beslutets innehåll i 16 § 2 mom. i lagförslaget med ett krav på att det i beslutet ska anges vem som fattat beslutet. Utskottet fäster dessutom allmänt statsrådets uppmärksamhet vid att behovet av reglering om vem som fattat beslutet bör bedömas med avseende på 21 och 118 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 38/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 27.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.