

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att utlänningslagen ändras genom att till lagen fogas ett uttryckligt stadgande om att personer av finländsk härkomst som kommer till Finland från det forna Sovjetunionens område bevil-

jas uppehållstillstånd i Finland i egenskap av återflyttare. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Nuläge och bedömning av nuläget

Återflyttare är utlandsfinländare som flyttar till Finland. År 1990 bodde ca 625 000 första och andra generationens utlandsfinländare utomlands. Över hälften av dem bodde i Sverige och en tredjedel i Nordamerika. När tredje och fjärde generationens utlandsfinländare medräknas finns det ca 1,2 miljoner utlandsfinländare.

På 1980-talet flyttade ca 120 000 personer till Finland, och av dessa var ca 90 % återflyttare. Under de senaste åren har nettoinflyttningen till Finland ständigt minskat. Utan återflyttningen av ingermanfinländare och sverigefinländare skulle antalet personer som flyttat från Finland vara större än antalet personer som flyttat till Finland.

Emigrations-, utlandsfinländar- och återflyttningsspolitiken har baserat sig på valfrihetsprincipen. Målsättningen har varit att trygga valfriheten och förutsättningarna för denna valfrihet när det gäller emigration, bevarande av den finländska identiteten (utlandsfinländskheten) samt i fråga om återflyttning. Strävandena att värna om utlandsfinländarnas språkliga och kulturella bakgrund och möjligheter att upprätthålla kontakter till Finland har understötts. Från Finland sprids information till utlandsfinländar-

na och utlandsfinländarnas egna medier och deras kultur- och övriga fritids- och föreningsverksamhet understöds så att de som vill bevara sin finländskhet skall ha möjlighet till det. Genom dessa åtgärder har man också skapat förutsättningar för återflyttning. Detta har inte i sig varit syftet med politiken angående utlandsfinländarna och man har inte strävat efter att locka utlandsfinländare att flytta till Finland. Genom att man håller kontakt med utlandsfinländarna och håller dem à jour med hur förhållandena i Finland utvecklas kan deras på eget val baserade beslut om återflyttning grundas på sanningsenlig information.

När den immigrationspolitiska definitionen av begreppet utlandsfinländare tillämpas på ingermanfinländare samt på övriga finländare från det forna Sovjetunionen bör man beakta deras historiska bakgrund. De har endast under en rätt kort tid kunnat visa och värna om sin finländska identitet utan rädsla. De skiljer sig från övriga utlandsfinländare i det avseendet att de har levat isolerade från Finland i ett annorlunda samhällssystem. Från Finland har man inte hållit kontakt med dem på samma sätt som med övriga utlandsfinländare och de har å sin sida inte haft möjlighet att upprätthålla sina kontakter till Finland på samma sätt som övriga utlandsfinländare. Mot denna bakgrund är det såle-

des förståeligt att deras kunskaper om Finland har förblivit bristfälliga och att kunskaperna i finska språket nästan har hållit på att försvinna, emedan undervisning i och användning av det finska språket inte har varit tillåtet. I egenskap av medborgare i Sovjetunionen var deras rätt att flytta ur landet mycket begränsad och före Sovjetunionens sönderfall var återflyttning i praktiken omöjlig.

Frågan om ingermanlänarna är en del av en större helhet, dvs. av de strävanden personer av olika nationalitet i det forna Sovjetunionen har att återknyta banden till de länder från vilka deras föräldrar och förfäder härstammar. Till detta hör som en naturlig del återflyttning till dessa ursprungsländer. Det finns nationella skillnader i de arrangemang som gäller återflyttning, men grundinställningen till återflyttningen har varit positiv. Mest allmänt känt är Tyskland som mottagare av etniska tyskar, men utöver detta är Greklands ställning i många avseenden jämförbar med Finlands, och i det sammanhanget ligger skillnaderna närmast i att antalet återflyttare är större och i att deras band med Grekland är av mycket äldre ursprung än ingermanfinländarnas band till Finland på grund av härkomst. Det må nämnas att Europarådet har tillsatt en sakkunnigkommitté för att utreda den återflyttning som sker till följd av de politiska förändringarna i Central- och Östeuropa.

I president Mauno Koivistos uttalande av den 10 april 1990 om ingermanfinländarna var det enligt honom inte fråga om en arbetskraftspolitisk åskådning utan om ingermanlänarnas beröringspunkter i relation till finskheten. Dessutom fann Koivosto att återflyttarstatusen endast gällde ingermanlänare och inte finskbesläktade folk i allmänhet.

Ingermanfinlänare hade immigrerat redan före president Koivistos uttalande. Det var först efter detta uttalande som man i form av tjänsteuppdrag började förbereda mottagandet av återflyttande ingermanfinlänare. Regeringen hade diskuterat saken med presidenten och då hade man kommit till den slutsatsen att det inte var nödvändigt att skrida till lagstiftningsåtgärder, utan att man förhåller sig till ingermanfinländarnas återflyttning på samma sätt som till återflyttning i allmänhet.

Då uppskattades antalet återflyttare uppgå till ca 5 000 personer per år. I syfte att förbereda återflyttningen tillsattes en inofficiell tjänstemanna arbetsgrupp. Den verkade under arbetsministeriets ledning fram till år 1991. Arbetsgruppen stannade för en linjdragning där man underströk det normala förfarandet och att de olika förvaltningsgrenarna svarar för beredningen och budgeteringen inom sitt område. Det beslöts att det inte fanns något behov att skapa någon särskild organisation för denna sak.

Arbetsministeriet har i egenskap av huvudsaklig ansvarig koordinerat frågorna genom ansvarspersoner som har utsetts av de övriga ministerierna. Som uppehållstillståndstatus överenskomms en status som innebär varaktig vistelse, oberoende av om personen i fråga ämnar flytta varaktigt eller komma till ett tidsbundet arbete till Finland. Betydelsen av att de avresande får adekvat information om arbetsmarknadssituationen och arrangemangen i fråga om flyttningsärenden underströks. Särskild flexibilitet vid behandlingen av beslut om uppehållstillstånd för återflyttarna poängterades.

Enligt tillämplig praxis skall den som själv eller vars någondera förälder eller vars ena far- eller morförälder har antecknats som finländare till nationaliteten i handlingar som utfärdats i det forna Sovjetunionen eller i stater som härrör från detta eller avskilt sig från detta anses vara berättigade att återflytta, och detsamma gäller deras familjemedlemmar oberoende av deras medborgarskap eller nationalitet. Det är med andra ord tillräckligt om åtminstone en av fyra far- eller morföräldrar är av finsk nationalitet.

Något heltäckande politiskt beslut om ingermanfinländares inflyttning till Finland har än så länge inte fattats i statsrådet. Inflyttningen har fortgått med den kapacitet som Finlands beskickningar och utlänningsverket har kunnat behandla tillståndsansökningar inom ramen för de nuvarande resurserna. Antalet har nuförtiden varit ca 1 500 - 2 000 personer per år. I s.k. återflyttarkö finns det för närvarande ca 3 500 vuxna personer i St Petersburg och i Estland ca 1 200 ansökningar (2 000 personer) och i Petroskoi ca 1 500 personer. Totalt uppskattas antalet med 10 %:s exakthet uppgå till ca 7 000 personer.

Med undantag av vissa fall är återflyttare, eftersom de bor i Finland, berättigade till samma inkomstöverföringar och sociala tjänster som finska medborgare i motsvarande ställning. Återflyttare anvisas inte några särskilda förmåner förknippade med återflyttning.

Statsrådet har utfärdat ett beslut om ersättning för utkomststöd till vissa personer som flyttar till Finland samt för särskilda kostnader för social- och hälsovård som givits dem (1054/90). Med stöd av beslutet betalas kommunerna ersättning för kostnaderna för tryggnad av utkomsten för ett halvår, räknat från personens ankomst till Finland. Om kommunen emellertid har ordnat utkomsten för en person av den anledningen att denne på grund av sin ställning vid immigrationen inte kan få pension eller någon annan socialskyddsförmån, kan kostnaderna för detta ersättas för högst fem år. Långvariga och betydande kostnader för social- och hälsovård som krävs på grund av en persons sjukdom eller skada kan ersättas under fem års tid. Likaså ersätts kostnader för boende, tryggnad av utkomsten samt ordnande av social- och hälsovård för inom det forna Sovjetunionen bosatta ingermanländska frändveteraner vilka deltog som frivilliga i Finlands krig åren 1939 - 45, samt för deras makor.

Enligt uppskattning får alla återflyttare kommunalt utkomststöd under ca sex månader räknat från ankomsten till Finland. Dessutom får ca 1 300 personer långvarigt utkomststöd som betalas i stället för pension eller annan socialskyddsförmån (sammanlagt ca 30 milj. mk/år). Enligt uppskattning finns det ca 140 personer som är i behov av långvarig social- och hälsovård.

Kostnaderna ersätts inom ramen för det anslag som i statsbudgeten reserverats för detta ändamål. Arbetsmarknadsstöd och arbetskraftsutbildning medför ytterligare kostnader.

De personer i Ryssland och Estland som har lämnat in sin ansökan om uppehållstillstånd kan inte ges någon uppskattning om tidpunkten för en eventuell flyttning till Finland. Ovissheten har naturligtvis försvårat inflyttarnas möjligheter att planera sin egen livssituation och också skapat onödig osä-

kerhet. Information angående antalet ansökningar om uppehållstillstånd och angående behandlingstiden skulle innebära en lättnad för återflyttarna och underlätta en långsiktig myndighetsplanering.

I det forna Sovjetunionens register fanns det år 1959 ca 92 000 personer inskrivna som finländare. Tjugo år senare, 1979, hade deras antal sjunkit till ca 77 000 personer. Vid den befolkningsräkning som utfördes under de sista åren av Sovjetunionens existens, år 1989, var antalet 67 300. Det antas dock att det finns betydligt fler ingermanfinländare och andra personer av finländsk härkomst, ca 80 000 - 100 000, ty under den tid folkräkningen utfördes förhöll sig människorna fortfarande med misstro till myndigheterna och förteg sin finländska härkomst.

2. Föreslagna ändringar

Enligt 5 § 2 mom. (969/95) regeringsformen får ingen utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till hans person.

Av 7 § 4 mom. regeringsformen framgår att stadganden om utlänningars rätt att komma till Finland och vistas i landet skall utfärdas genom lag.

I propositionen föreslås det därför att förutsättningarna för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas sådana återflyttare av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionen skall stadgas i utlänningslagen. Därigenom skulle den praxis som för närvarande huvudsakligen grundar sig på kriterier av mycket allmän karaktär bli reglerad i lag.

Det föreslås att den hittills iakttagna, på förvaltningspraxis baserade definitionen av vem som skall betraktas som återflyttare skall avgränsas så att förutsättningen uppfylls om den ena av personens föräldrar eller minst två av de sammanlagt fyra far- eller morföräldrar har varit finländare. Upphållstillstånd skall beviljas också en ovan avsedd persons maka samt barn som inte har fyllt 18 år och som han har vårdnaden om och som skall bo i samma hushåll.

En förutsättning för att uppehållstillstånd beviljas är att den sökande har uttalat sin vilja att flytta till Finland för att stadigvarande bosätta sig här och att han i utflyttningslandet deltar i samhällsorientering som finska myndigheter har ordnat eller godkänt. Sökanden behöver inte delta i samhällsorienteringen, om han har grundad anledning att inte delta. En sådan anledning kan vara t.ex. sökandens höga ålder eller andra praktiska orsaker, t.ex. ett långt avstånd, som gör att det inte är möjligt att delta i samhällsorientering.

Den finländska härkomsten skall visas med hjälp av handlingar i original eller, om inte detta är möjligt, på något annat tillförlitligt sätt. Om den finländska härkomsten inte kan visas med handlingar, skall i utredningen på ett täckande sätt beaktas personens övriga band till Finland, finskheten och det finska eller svenska språket som visar hans samhörighet med Finland. Som sådant band betraktas bl.a. när det gäller andra än ingermanländare den tid personer som efter mellankrigstidens fredsavtal återsändes till Sovjetunionen vistats i Finland.

Vid utredningen av en persons uttalade vilja att flytta till Finland för att varaktigt bosätta sig här skall lagen om hemkommun (201/94) iakttas. Avsikten är inte att det av en återflyttare skall krävas någon utflyttningsanmälan som har gjorts i det land från vilket han flyttar. Inom ramen för statsförslaget skall en uppskattning av antalet återflyttare fortfarande framställas varje år på basen av de nuvarande siffrorna angående ingermanlänningarnas återflyttning.

Uppskattningen skall framställas årligen under moment 33.28.30 av social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel, statens ersättning till kommunerna för utkomststöd till vissa personer som flyttar till Finland samt för särskilda kostnader för social- och hälsovård som givits dem (förslagsanslag).

3. Propositionens verkningar

År 1994 kom det ca 2 000 återflyttare till Finland och år 1995 var antalet 1 500. Trots att förutsättningarna för återflyttning i någon mån skärps är avsikten att antalet återflyttare skall bibehållas på samma nivå som tidigare, även om uppskattningen av återflyttningen

är flexibel. Uppskattningen av återflyttningen omfattar också de fall där familjer förenas. Den omständigheten att den nya paragrafen utfärdas har därför inga väsentliga praktiska verkningar på antalet återflyttare.

3.1. Ekonomiska verkningar

Staten skall ersätta kommunerna för de kostnader som mottagandet av återflyttare förorsakar, och ersättning betalas enligt grunder som statsrådet bestämmer.

Propositionen antas inte inverka på det årliga antalet personer som flyttar till Finland. Det antas således att de kostnader, beräknade enligt nuvarande ersättningsbestämmelser, som staten direkt åsamkas av återflyttningen inte kommer märkbart att ändras på grund av den föreslagna lagen.

Utgifterna uppskattas uppgå till 54 milj. mk år 1996. Ökningen av antalet återflyttande äldre människor medför ett ökat behov av anslag. Enligt uppskattning kommer utgifterna år 1997 att vara ca 57 milj. mk. Dessutom kommer återflyttarna att omfattas av det på boende baserade socialskydds- och servicesystemet.

3.2. Organisatoriska verkningar

Propositionen har inga betydande organisatoriska verkningar.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts av kommissionen för invandrings- och flyktingpolitik, som inrikesministeriet tillsatte den 18 oktober 1995, samt på basis av detta som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Justitiekanslern vid statsrådet har i beredningsskedet den 19 april 1996 avgett ett utlåtande om sakens författningsnivå. I utlåtandet, som har beaktats, hänvisas det till 18 § 2 mom. (639/93) utlänningslagen, och till 7 § 4 mom. regeringsformen, som ändrades i samband med reformen angående de grundläggande rättigheterna, samt till 5 § 1 mom. regeringsformen. Med stöd av dessa anses det i utlåtandet att bestämmelser som innebär en precisering av förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för ingermanfinländare, och som hänför sig till 18 § 1 mom. 1 punkten utlänningslagen, inte kan utfärdas genom

statsrådsbeslut och att sådana stadganden kan utfärdas endast genom lag.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som

möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Lagen skall tillämpas också på sådana ansökningar om uppehållstillstånd som har lämnats in innan lagen träder i kraft.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/91) en ny 18 a § som följer:

18 a §

Förutsättningarna för att en person av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område skall beviljas uppehållstillstånd

Utöver vad som stadgas i 18 §, kan en person av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område beviljas uppehållstillstånd

1) om han själv, den ena av hans föräldrar eller minst två av hans fyra mor- eller farföräldrar enligt anteckning i något dokument har eller har haft finsk nationalitet.

2) om han har något annat band som visar hans samhörighet med Finland och finskhet, men inte med hjälp av dokument kan visa att han uppfyller förutsättningarna i punkt 1.

Uppehållstillstånd beviljas också en ovan avsedd persons make samt barn som inte har fyllt 18 år och som han

har vårdnaden om och som skall bo i samma hushåll.

En förutsättning för att uppehållstillstånd beviljas är att den sökande deltar i samhällsorientering som anordnats i utflyttningslandet, om det inte finns någon grundad anledning att avvika från detta. Dessutom förutsätts det att den sökande har uttalat sin vilja att flytta till Finland för att stadigvarande bosätta sig här.

Vid utredning av sökandens uttalade vilja att flytta till Finland för att varaktigt bosätta sig här iaktas lagen om hemkommun (201/94).

Den finländska härkomsten skall visas med hjälp av originaldokument eller, om detta inte är möjligt, på något annat tillförlitligt sätt.

Denna lag träder i kraft den 1996.

Helsingfors den 10 maj 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Inrikesminister *Jan-Erik Enestam*