

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utlänningsombudsmannen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att tjänsten som utlänningsombudsman, som finns vid social- och hälsovårdsministeriet, överförs till arbetsministeriet. Utlänningsombudsmannens centrala uppgifter är att trygga utlänningars ställning samt främja samarbetet

mellan utlänningar, myndigheter och organisationer.

Lagen avses träda i kraft den 1 mars 1999. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 1999.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Målet har varit att utveckla den splittrade förvaltningen av invandrar- och flyktingärenden i Finland enligt en modell med två pelare, där inrikesministeriet sörjer för tillståndsförvaltningen och tillsynen samt arbetsministeriet för mottagningen och integreringen av invandrarna. År 1997 inrättades en invandraravdelning vid arbetsministeriet där de flykting- och återflyttningsärenden som tidigare hade hört till social- och hälsovårdsministeriet slogs samman med uppgifter i anslutning till migration, utlandsfinländare och återflyttning samt med uppgifter som rent allmänt ansluter sig till den internationella rörligheten för arbetskraft.

Utgående från utvecklandet av förvaltningen vore det motiverat att tjänsten som utlänningsombudsman, som finns vid social- och hälsovårdsministeriet, överförs till arbetsministeriet. I ombudsmannens verksamhetsområde ingår, utöver att sörja för invandrades rättsskydd, även uppgifter som är av betydelse vid främjandet av integreringen av invandrarna samt deras möjligheter att delta och påverka i det finländska samhället. Till

social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde hör nu i fråga om invandrare endast social- och hälsovårdstjänster på samma sätt som när det gäller andra invånare i landet. Ministeriet har ingen särskild roll som myndighet för invandrarärenden eller för utlänningsförvaltningen i motsats till arbetsministeriet. Överföringen påverkar inte utlänningsombudsmannens självständiga ställning.

2. Nuläge och föreslagna ändringar

Vid social- och hälsovårdsministeriet inrättades 1984 en tjänst som utlänningskurator. Samtidigt som utlänningslagen (378/1991) reviderades ombildades tjänsten 1991 till en tjänst som utlänningsombudsman vid ministeriet.

Enligt 1 § lagen om utlänningsombudsmannen (446/1991) finns tjänsten till för tryggnad av utlänningars ställning samt för främjande av samarbetet mellan utlänningar, myndigheter och organisationer. Enligt 2 § skall utlänningsombudsmannen

1) sköta de uppgifter som enligt utlänningslagen ankommer på utlänningsombuds-

mannen,

2) genom initiativ, råd och anvisningar samt i samarbete med andra myndigheter och med organisationer arbeta för att utlänningars ställning tryggas,

3) ge allmän information om utlänningars ställning och om lagstiftningen om utlänningar samt medverka till framställningen av informationsmaterial för utlänningar, och

4) följa utlänningarnas förhållanden och ställning inom samhällslivets olika områden.

Enligt 3 § kan utlänningsombudsmannen hjälpa en utlänning med att säkerställa hans rättigheter samt vid behov skaffa honom rättshjälp. Vidare skall ombudsmannen då han observerar diskriminering av utlänningar genom råd och anvisningar försöka förhindra att diskrimineringen fortsätter eller upprepas (4 §).

Regeringen konstaterade i allmänna motiveringen till proposition RP 169/1990 rd: "Enligt de allmänna principerna för förvaltningen sköter varje myndighet uppgifterna inom ramen för sin behörighet både vad gäller utlänningar och finska medborgare. Trots detta kan det i praktiken uppstå situationer då ingen myndighet sköter ärendena som gäller en utlänning." Vidare konstaterades att "av ovan nämnda orsaker kan en utlänning råka i en situation då han behöver hjälp av utlänningsombudsmannen. Även andra myndigheter har behov av att diskutera med någon som har kunskap och erfarenhet om de svårigheter som framför allt utlänningar möter i det praktiska livet."

När tjänsten som utlänningsombudsman inrättades, fanns det mindre än 30 000 utlänningar i Finland. Nu finns det mer än 80 000 utlänningar i landet. Ombudsmannens verksamhet har i princip fortsatt oförändrad, även om problemen bland den ökande utländska befolkningen har fått nya drag. Den första viktiga frågan är i allmänhet behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd eller asylansökan, därefter familjeförening och slutligen erhållande av medborgarskap. Utlänningsombudsmannens byrå har även hjälpt utlänningar med många sociala problem och med kontakterna till olika myndigheter. Direkt rättshjälp vid domstolar har getts i ganska begränsad utsträckning, eftersom utlänningarna har hänvisats som kunder till jurister som specialiserat sig på sådana frågor.

En viktig del av utlänningsombudsmannens arbete är att ställa upp som sakkunnig,

eftersom massmedierna väldigt ofta vänder sig till honom. Likaså deltar ombudsmannen i många föreläsningar och seminarier både i Finland och utomlands.

I statsrådets principbeslut av den 16 oktober 1997 gällande regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program är utgångspunkten att förvaltningen skall utvecklas inom två ministeriers, dvs. inrikesministeriets och arbetsministeriets verksamhetsområden. Vid ingången av 1997 inrättades en ny invandraravdelning vid arbetsministeriet. De flykting- och återflyttningsärenden som hört till social- och hälsovårdsministeriet slogs samman med de invandrarärenden som redan hört till arbetsministeriet.

Enligt 25 § reglementet för statsrådet (1522/1995, ändr. 221/1997) omfattar arbetsministeriets verksamhetsområde flyktingfrågor, om ärendet inte hör till något annat ministeriums verksamhetsområde, migration, mottagning av asylsökande samt åtgärder för att främja invandrarnas placering i samhället liksom även arbetstillstånd, om ärendet inte hör till utrikesministeriets verksamhetsområde.

Arbetsministeriet har nu med stöd av principbeslutet som ny uppgift i samarbete med undervisningsministeriet det primära ansvaret för koordineringen av antirasistisk verksamhet och främjandet av goda etniska relationer. I olika sammanhang har föreslagits att utlänningsombudsmannens befattningsbeskrivning skall utsträckas till etnisk diskriminering i allmänhet och att titeln ändras t.ex. till diskriminerings- eller minoritetsombudsmannen.

Med avseende på utvecklandet av förvaltningen vore det naturligt att tjänsten som utlänningsombudsman överförs till arbetsministeriet. Ombudsmannens rådgivning är till sin natur sådan att den inte berör social- och hälsovårdsfrågor utan mera allmänt invandrarnas situation i Finland. Enligt statsrådets arbetsfördelning hör inte uppgifter i anslutning till invandrar- och flyktingfrågor efter den 1 mars 1997 särskilt till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde utan till arbetsministeriet. Den grund som fanns när tjänsterna som utlänningskurator och utlänningsombudsman inrättades existerar sålunda inte längre. Då ansågs nämligen i regeringens proposition (RP 186/1981 rd och RP 169/1991 rd) att tjänsten vad uppgifterna beträffar lämpade sig bättre för social- och hälsovårdsministeriet.

3. Propositionens verkningar

Syftet med reformen är att göra förvaltningen av utlännings- och invandrarärenden mera rationell och centrerad. Även ur medborgarnas synvinkel innebär detta att organisationen blir enklare jämfört med den tidigare splittringen.

Utlänningsombudsmannens ställning förändras inte utan han verkar alltså som självständig myndighet i frågor som hör till hans verksamhetsområde. Ombudsmannen kan ingripa även i frågor som blir aktuella med anledning av verksamheten vid arbetsministeriet eller någon annan myndighet inom dess förvaltningsområde.

Under moment 34.01.21 i arbetsministeriets förvaltningsområde bör fr.o.m. den 1 mars 1999 såsom tillägg beaktas 1 022 000 mk i överföring från social- och hälsovårdsministeriets moment 33.01.21 av löneutgifter och andra utgifter för tre personer vid utlänningsombudsmannens byrå.

Utlänningsombudsmannen och personalen vid hans byrå överförs jämte tjänster från social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde till arbetsministeriets förvaltningsområde. I personalens ställning föreslås inga ändringar.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen grundar sig på statsrådets principbeslut av den 16 oktober 1997 samt på betänkandet "Behärskad invandring och effektiv integration" (1997:5) av kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik. Dessa förutsätter att ministerierna skapar ett sys

temför uppföljning av rasdiskriminering och våld mot etniska grupper. Den arbetsgrupp som lagt fram förslaget till systemet konstaterade (Arbetsförvaltningens publikation nr 193) bl.a. att ombudsmannens befattning administrativt bör placeras vid arbetsministeriet.

Arbetsministeriet tillsatte den 24 april 1998 en arbetsgrupp bestående av representanter för social- och hälsovårdsministeriets och arbetsministeriets förvaltningsområden med uppgift att bereda en utvidgning av utlänningsombudsmannens verksamhetsområde så att det täcker tillsyn över och främjande av principen om icke-diskriminering i fråga om alla etniska minoriteter samt en överföring av tjänsten från social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde till arbetsministeriets förvaltningsområde.

I det här skedet föreslås dock inte att verksamhetsområdet för utlänningsombudsmannen utvidgas, eftersom verkningarna av ändringarna ännu inte är helt klarlagda. Innan framställningen görs bör även invandrare och etniska minoriteter höras om denna väsentliga reform som berör dem. Avsikten är att en proposition om saken skall avlätas så snart som möjligt.

5. Ikraftträdande

Avsikten är att lagen skall träda i kraft den 1 mars 1999. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

DETALJMOTIVERING

1 §. Det föreslås att 1 mom. ändras så att tjänsten som utlänningsombudsman skall finnas vid vederbörande ministerium och inte vid social- och hälsovårdsministeriet. Reglementet för statsrådet (1522/1995) bör ändras så, att det i reglementet konstateras att utlänningsombudsmannen och utlänningsombudsmannens byrå hör till arbetsministeriets kompetensområde.

Ikraftträdande

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 1999, då tjänsten som utlänningsombudsman och övriga tjänster vid utlänningsombudsmannens byrå överförs till arbetsministeriet. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

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

Lag

om ändring av lagen om utlänningsombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 1 mars 1991 om utlänningsombudsmannen (446/1991) 1 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

1 §

För tryggande av utlänningars ställning samt för främjande av samarbetet mellan utlänningar, myndigheter och organisationer finns vid *social- och hälsovårdsministeriets* en tjänst som utlänningsombudsman.

Föreslagen lydelse

1 §

För tryggande av utlänningars ställning samt för främjande av samarbetet mellan utlänningar, myndigheter och organisationer finns vid *vederbörande ministerium* en tjänst som utlänningsombudsman.

*Denna lag träder i kraft den 1 mars 1999.
När denna lag träder i kraft överförs tjänsten som utlänningsombudsman och övriga tjänster vid utlänningsombudsmannens byrå till arbetsministeriet.*

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
