

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaisvaltuutusta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä oleva ulkomaalaisvaltuutetun virka siirretään työministeriön yhteyteen. Ulkomaalaisvaltuutetun keskeiset tehtävät ovat ulkomaalaisten aseman turvaaminen sekä ulkomaalaisten,

viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistäminen.

Esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.1999. Esitys liittyy valtion vuoden 1999 tulo- ja menoarvioesitykseen.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Maahanmuutto- ja pakolaisasioiden hanaista hallintoa on pyritty kehittämään Suomessa ns. kahden pilarin mallilla, jossa sisäasiainministeriö huolehtii lupahallinnosta ja valvonnasta sekä työministeriö maahanmuuttajien vastaanotosta ja kotoutumisesta. Vuonna 1997 työministeriöön perustettiin maahanmuutto-osasto, johon keskitettiin aikaisemmin sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluneet pakolais- ja paluumuuttoasiat jo aikaisemmin työministeriölle kuuluneiden siirtolaisuuteen, ulkosuomalaisiin ja paluumuuttoon sekä yleensä työvoiman kansainväliseen liikkuvuuteen liittyvien tehtävien kanssa.

Hallinnon kehittämisen kannalta olisi perusteltua, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan ulkomaalaisvaltuutetun virka siirrettäisiin työministeriön yhteyteen. Valtuutetun toimialaan kuuluu maahanmuuttajien oikeusturvasta huolehtimisen lisäksi tehtäviä, joilla on merkitystä edistettäessä heidän kotoutumistaan sekä osallistumistaan ja vaikuttamistaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Sosiaali- ja terveysministeriön hallin-

nonalalle kuuluvat enää maahanmuuttajien osalta ainoastaan sosiaali- ja terveystalvet samalla tavoin kuin muiden maassa asuvien osalta. Erytystä roolia maahanmuuttoasioiden tai ulkomaalaishallinnon viranomaisena ministeriöllä ei ole toisin kuin työministeriöllä. Siirto ei vaikuttaisi ulkomaalaisvaltuutetun itsenäiseen asemaan.

2. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Sosiaali- ja terveysministeriö perustettiin vuonna 1984 ulkomaalaiskuraattorin virka. Se muutettiin vuonna 1991 samaan aikaan ulkomaalaislain uudistuksen (378/1991) kanssa ministeriön yhteydessä olevaksi ulkomaalaisvaltuutetun viraksi.

Ulkomaalaisvaltuutetusta annetun lain (446/1991) 1 §:n mukaan virka on ulkomaalaisten aseman turvaamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten. Lain 2 §:n mukaan valtuutetun tehtävänä on

1) suorittaa ulkomaalaisvaltuutetulle ulkomaalaislaissa säädetyt tehtävät;

2) aloittein, neuvoin ja ohjein edistää ul-

komaalaisten aseman turvaamista yhteistyössä muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa;

3) antaa yleistä tietoa ulkomaalaisten asemasta ja ulkomaalaisia koskevasta lainsäädännöstä sekä osaltaan tuottaa ulkomaalaisille tarkoitettua tiedotusaineistoa; sekä

4) seurata ulkomaalaisten oloja ja asemaa yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Lain 3 §:n mukaan ulkomaalaisvaltuutettu voi avustaa ulkomaalaista tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa hankkia tälle oikeusapua. Lisäksi havaitessaan ulkomaalaisen kohdistuvaa syrjintää valtuutetun on neuvoin ja ohjein pyrittävä siihen, ettei syrjintää jatketa tai uusita (4 §).

Hallitus totesi esityksensä (HE 169/1990 vp.) yleisperusteluissa: "Hallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti jokainen viranomaisen huolehtii toimivaltansa puitteissa tehtävistään niin ulkomaalaisten kuin Suomen kansalaistenkin osalta. Tästä huolimatta käytännössä voi esiintyä tilanteita, jolloin mikään viranomaisen ei hoida ulkomaalaisia koskevia asioita." Edelleen todettiin, että "edellä mainituista syistä ulkomaalainen saattaa joutua tilanteeseen, jossa hän tarvitsee ulkomaalaisvaltuutetun apua. Myös muilla viranomaisilla on tarve neuvotella sellaisen tahon kanssa, jolla on tietoa ja kokemusta nimenomaan ulkomaalaisten käytännön elämässä kohtaamista vaikeuksista."

Kun ulkomaalaisvaltuutetun virka perustettiin, Suomessa oli alle 30 000 ulkomaalaista. Nyt maassa on yli 80 000 ulkomaalaista. Valtuutetun toiminta on periaatteessa säilynyt samanlaisena, joskin lisääntyvän ulkomaalaisväestön ongelmat ovat saaneet uusiakin piirteitä. Ensimmäinen tärkeä kysymys on yleensä olekelulupahakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittely, sen jälkeen perheen yhdistäminen ja viimein kansalaisuuden saaminen. Ulkomaalaisvaltuutetun toimisto on avustanut myös lukuisissa sosiaalisissa ongelmissa ja asioimisessa eri viranomaisten kanssa. Suoranaista oikeusapua tuomioistuimissa on annettu varsin rajoitetusti, sillä ulkomaalaiset on ohjattu näihin kysymyksiin erikoistuneiden lakimiesten asiakkaiksi.

Tärkeän osan ulkomaalaisvaltuutetun työstä on muodostanut asiantuntijana toimiminen, sillä tiedotusvälineet kääntyvät varsin usein hänen puoleensa. Niin ikään erilaisia luentoja ja seminaareja on runsaasti sekä kotimaassa että ulkomailla.

Valtioneuvoston 16.10.1997 periaatepäätös-

töksessä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi lähtökohtana on, että hallintoa kehitetään kahden ministeriön eli sisäasiainministeriön ja työministeriön toimialoilla. Maaliskuun 1997 alussa työministeriön perustettiin uusi maahanmuuttosasto. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluneet pakolais- ja paluumuuttoasiat yhdistettiin työministeriölle jo kuuluneiden maahanmuuttoon liittyvien asioiden kanssa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995, muut. 221/1997) 25 §:n mukaan työministeriön toimialaan kuuluvat pakolaisuus, mikäli tämä ei kuulu muun ministeriön toimialaan, siirtolaisuus, turvapaikanhakijoiden vastaanotto sekä maahanmuuttajien yhteiskuntaan sijoittumista edistävät toimenpiteet samoin kuin työlupa, mikäli asia ei kuulu ulkoasiainministeriön toimialaan.

Työministeriöllä on nyt periaatepäätöksen nojalla uutena asiana ensisijainen vastuu yhteistyössä opetusministeriön kanssa rasismivastaisen toiminnan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen koordinoinnissa. Eri yhteyksissä on esitetty ulkomaalaisvaltuutetun toimenkuvan laajentamista yleensä etniseen syrjintään ja nimikkeen muuttamista esimerkiksi syrjintä- tai vähemmistövaltuutetuksi.

Hallinnon kehittämisen näkökulmasta olisi luontevaa siirtää ulkomaalaisvaltuutetun virka työministeriön yhteyteen. Valtuutetun neuvonta ei ole luonteeltaan sosiaali- ja terveyskysymyksiin liittyvää vaan liittyy laajemmin Suomessa asuvien maahanmuuttajien tilanteeseen. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle ei kuulu 1.3.1997 jälkeen valtioneuvoston työnjaossa erityisesti maahanmuutto- ja pakolaisasioihin liittyviä tehtäviä toisin kuin työministeriölle. Perustetta, joka oli olemassa ulkomaalaiskuraattorin ja -valtuutetun virkoja perustettaessa, ei enää näin ollen ole. Tällöin hallituksen esityksissä (HE186/981 vp. ja HE 169/1991 vp.) katsottiin, että virka soveltuisi tehtäviensä puolesta sosiaali- ja terveysministeriöön.

3. Esityksen vaikutukset

Uudistuksen tarkoituksena on järkevöittää ja keskittää ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioiden hallintoa. Myös kansalaisten kannalta tämä merkitsisi organisaation yksinkertaistamista entisestä hajanaisuudesta.

Ulkomaalaisvaltuutetun asema ei muuttuisi, vaan hän toimisi edelleen itsenäisenä vi-

ranomaisena toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valtuutetun on mahdollista puuttua myös kysymyksiin, jotka nousevat esille työministeriön tai muun sen hallinnonalan viranomaisen toiminnan johdosta.

Työministeriön hallinnonalan momentille 34.01.21 tulisi 1.3.1999 lukien ottaa lisäyksenä huomioon 1 022 000 markkaa ulkomaalaisvaltuutetun toimiston kolmen henkilön palkkaus- ja muiden menojen siirtona sosiaali- ja terveysministeriön momentilta 33.01.21.

Ulkomaalaisvaltuutettu ja hänen toimistonsa henkilöstö siirrettäisiin virkoiheen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta työministeriön hallinnonalalle. Henkilöstön asemaan ei esitetä muutoksia.

4. Asian valmistelu

Esityksen pohjana on valtioneuvoston 16.10.1997 tekemä periaatepäätös sekä maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietintö "Hallittu maahanmuutto ja kotoutuminen" (1997:5), jotka edellyttävät ministeriöiltä etnisiin ryhmiin kohdistuvan rasistisen syrjinnän ja väkivallan seurantajärjestelmän luomista. Järjestelmää koskevan ehdotuksen laatinut työryhmä totesi (Työhal-

linnon julkaisu nro 193) muun muassa, että valtuutetun toimi tulee hallinnollisesti sijoittaa työministeriön yhteyteen.

Työministeriö asetti 24.4.1998 työryhmän sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön hallinnonalan edustajista valmistelemaan ulkomaalaisvaltuutetun toimialan laajentamiseksi kattamaan syrjimättömyyden periaatteen toteutumisen valvonnan ja edistämisen kaikkien etnisten vähemmistöjen osalta sekä siirtämiseksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta työministeriön hallinnonalan yhteyteen.

Tässä vaiheessa ei kuitenkaan esitetä ulkomaalaisvaltuutetun toimialan laajentamista nykyisestä, sillä muutoksen vaikutusten selvittäminen on kesken. Myös maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöjä tulisi kuulla heitä koskevasta olennaisesta uudistuksesta ennen esityksen tekemistä. Tarkoitus on antaa asiasta lakiesitys mahdollisimman pian.

5. Voimaantulo

Esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.1999. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. Säännöksen 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sosiaali- ja terveysministeriön sijasta ulkomaalaisvaltuutetun virka olisi asianomaisen ministeriön yhteydessä. Valtioneuvoston ohjesääntöä (1522/1995) tulee muuttaa siten, että ohjesäännössä todetaan ulkomaalaisvaltuutetun ja ulkomaalaisvaltuutetun toimiston kuuluvan työministeriön toimialalle.

Voimaantulo

Lain muutos ehdotetaan tulemaan voimaan

1.3.1999, jolloin ulkomaalaisvaltuutetun virka ja ulkomaalaisvaltuutetun toimiston muut virat siirtyisivät työministeriön yhteyteen. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaisvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaisvaltuutetusta annetun lain (446/1991) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

1 §

Ulkomaalaisen aseman turvaamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten on asianomaisen ministeriön yhteydessä ulkomaalaisvaltuutetun virka.

Tämän lain voimaantullessa siirtyvät ulkomaalaisvaltuutetun virka ja ulkomaalaisvaltuutetun toimiston muut virat työministeriön viroiksi.

Ennen tämän lain voimaan tuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1999.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Työministeri *Liisa Jaakonsaari*

Laki

ulkomaalaisvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaisvaltuutetusta annetun lain (446/1991) 1 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Ulkomaalaisen aseman turvaamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten on *sosi-aali- ja terveysministeriön* yhteydessä ulkomaalaisvaltuutetun virka.

Ehdotus

1 §

Ulkomaalaisen aseman turvaamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten on *asianomaisen ministeriön* yhteydessä ulkomaalaisvaltuutetun virka.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1999.

Tämän lain voimaantullessa siirtyvät ulkomaalaisvaltuutetun virka ja ulkomaalaisvaltuutetun toimiston muut virat työministeriön viroiksi.

Ennen lain voimaan tuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
