

RP 160/2002 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 18 a § utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att den paragraf i utlänningslagen ändras i vilken beviljande av uppehållstillstånd för personer av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område regleras.

Det föreslås att till lagen fogas ett krav på kunskaper i finska eller svenska som en förutsättning för inresa. Kravet på språkkunskaper skall inte gälla dem som hört till den åren 1943 och 1944 från Ingermanland förflyttade befolkningen eller till dem som under andra världskriget tjänstgjort i finska armén. Återflyttarens språkkunskaper främjar hans eller hennes integration och sysselsättning i Finland.

Ändringen innebär att villkoren för inresa skärps jämfört med nuläget, eftersom det en-

ligt gällande lag är en tillräcklig grund för inresa att sökanden med hjälp av dokument kan visa att han eller hon eller hans eller hennes nära släktingar är av finländsk härkomst.

Det föreslås att till lagen fogas bestämmelser om ett specialförfarande i anslutning till inresa av personer som kommer från det forna Sovjetunionens område. Specialförfarandet hänför sig till anmälan som återflyttare samt till uppfyllande av villkoren för bostad. Även bestämmelsen om tidpunkten för fastställande av åldern på det barn som flyttar som familjemedlem avviker från den bestämmelse i vilken tidpunkten för fastställande av familjeband för andra invandrare anges.

Lagen föreslås träda i kraft våren 2003.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
MOTIVERING.....	3
1. Nuläge.....	3
1.1. Befolkning av finländsk härkomst i det forna Sovjetunionen och antalet ingermanfinländare i Finland.....	3
1.2. Villkoren för att bevilja uppehållstillstånd.....	3
1.3. Kösystem för återflyttare	5
1.4. Samhällsorientering och andra stödåtgärder i närområdena.....	6
1.5. Integrering av återflyttare.....	7
2. Föreslagna ändringar	7
3. Propositionens ekonomiska verkningar samt verkningar i fråga om organisation och personal.....	9
4. Beredningen av ärendet.....	11
5. Ikraftträdande.....	11
6. Lagstiftningsordning.....	11
LAGFÖRSLAG.....	12
om ändring av 18 a § utlänningslagen.....	12
BILAGA	14
PARALLELLTEXT	14
om ändring av 18 a § utlänningslagen.....	14

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Befolkning av finländsk härkomst i det forna Sovjetunionen och antalet ingermanfinländare i Finland

Enligt Sovjetunionens sista folkräkning i januari 1989 bodde i Sovjetunionen 67 300 personer som hade anmält sig ha finsk nationalitet. I Sovjet-Karelen uppgick deras antal till 18 400, i Estland till 16 600 och i Leningradregionen (Ingermanland) till 17 300 personer. Dessutom bodde sådana personer i olika delar av Sovjetunionen, bl.a. i Kazakhs-tan dit de en gång i tiden förvisades. De siffror man fick i folkräkningen motsvarar dock antagligen inte helt verkligheten, eftersom det hände att nationalitetsbeteckningen till följd av förföljelser och utvisningar på 1930-talet och efter andra världskriget byttes till en rysk motsvarighet om situationen så tillät.

Majoriteten av dem som anmält sig ha finsk nationalitet är ingermanfinländare, som allmänt också kallas ingermanlänningar. De är avkomlingar till dem som flyttat till Ingermanland som Sverige fick i freden i Stolbova år 1617. Denna flyttrörelse som började på 1600-talet fortsatte ända fram till första världskriget. Även om flyttrörelsen ursprungligen riktade sig till Ingermanland och S:t Petersburg, har dessa personer senare till följd av förvisningar spridit sig över hela landet, och när de har kunnat återvända från exil, har de flyttat i huvudsak till Karelen (Petrosavodsk) samt Estland. Fortfarande bor dock cirka 10 000 av dem i Sibirien.

I Sovjetunionen kunde man lida men av att ha finsk nationalitet varför man inte alltid uppgav detta. Det kan också med goda grunder antas att barn i blandäktenskap antecknades i dokument som ryska till nationaliteten. Sådan befolkning i det forna Sovjetunionens område som skulle uppfylla kriterierna för återflyttning enligt 18 a § utlänningslagen (378/1991) (minst två av mor- eller farföräldrarna är av finländsk härkomst) kan uppskattas uppgå till ca 100 000 till antalet, och icke-finska familjemedlemmar medräknade till 150 000.

Antalet ingermanfinländare som åren 1990-2002 flyttat till Finland kan på basis av uppgifter från olika register uppskattas uppgå till ca 25 000. I siffran ingår också de familjemedlemmar till ingermanländare som är av annan härkomst än finländsk.

Uppskattningen baserar sig på Statistikcentralens och utlänningsverkets registeruppgifter samt de uppgifter som arbetsministeriet fått från kommunerna angående antalet ingermanländare som bor i deras område. Enligt Statistikcentralens uppgifter har 8 000 av de personer som under 1990-talet flyttat till Finland från det forna Sovjetunionens område fått uppehållstillstånd på någon annan grund än ingermanländsk härkomst (bl.a. äktenskap, arbetstillstånd).

Det är omöjligt att ange ett exakt antal ingermanländska återflyttare som flyttat till Finland och är stadigvarande bosatta här, eftersom man i samband med officiell statistikföring inte frågar särskilt om en persons etniska bakgrund. Invandrare registreras inte på grund av nationalitet.

1.2. Villkoren för att bevilja uppehållstillstånd

Enligt 18 a § i gällande utlänningslag kan en person av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område beviljas uppehållstillstånd om sökanden 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. Uppehållstillstånd beviljas också en ovan avsedd persons make samt barn som inte har fyllt 18 år och som de har vårdnaden om och som skall bo i samma hushåll.

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är att sökanden har uttalat sin vilja att flytta till Finland för att stadigvarande bosätta sig här. Dessutom krävs att sökanden i utflyttningslandet deltar i samhällsorientering som finska myndigheter har ordnat eller godkänt, om det inte finns någon grundad anledning att inte delta. En sådan anledning kan vara till exempel sökandens höga ålder, handikapp

eller långt avstånd till den ort där orientering ordnas.

Den finländska härkomsten visas med hjälp av originaldokument eller, om inte detta är möjligt, på något annat tillförlitligt sätt. Om den finländska härkomsten inte kan visas med dokument, skall i utredningen på ett täckande sätt beaktas personens övriga band till Finland, finskheten och kunskaperna i finska eller svenska, som visar hans samhörighet med Finland. Som sådant band betraktas bland annat den tid personer som efter mellankrigstidens fredsavtal återsändes till Sovjetunionen vistats i Finland. Som band som visar samhörighet betraktas också att personen i fråga åren 1939 – 1944 tjänstgjort i finska armén.

Vid utredning av personens uttalade vilja att flytta till Finland för att varaktigt bosätta sig här iaktas lagen om hemkommun (201/1994). Av en återflyttare krävs inte någon utflyttningsanmälan i utflyttningslandet.

Finska beskickningar avgör ingermanfinländares ansökningar om uppehållstillstånd efter att ha fått ett utlåtande där utlänningsverket konstaterar om villkoren i fråga om sökanden uppfylls eller inte. Utlänningsverkets utlåtanden om ingermanfinländares uppehållstillståndsansökningar har sedan 1994 regelbundet utfärdats i samband med de tjänsteresor som verkets tjänstemän gjort till Petrosavodsk, S:t Petersburg och Tallinn. Ansökningar som lämnats in vid andra beskickningar skickas till Utlänningsverket i Finland för utlåtande. Att avge utlåtanden i samband med tjänsteresor (inklusive intervjuer av sökanden) har ansetts vara ett ändamålsenligt arrangemang med tanke på behärskad invandring. Utlåtanden har avgetts om 1 000 - 2 000 personer årligen. I siffran ingår både ingermanfinländare och deras familjemedlemmar. Genom intervjuer fastställs sökandens finländska härkomst. Samtidigt utvärderas varje ansökan och omständigheterna i anslutning till denna som en helhet. I några fall kan en sökande befrias från intervjun av hälsoskäl eller på grund av exceptionellt dåliga trafikförbindelser. Upphållstillstånd beviljas inte på grund av finländsk härkomst om utlänningslagens avvisnings- eller utvisningsgrunder kan tillämpas på sökanden.

För beviljande av uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst räcker det i regel att sökanden har uppvisat en födelseattest i vilken båda eller den ena av hans eller hennes föräldrar har antecknats ha finsk nationalitet. Finns inte en sådan födelseattest kan den finländska härkomsten visas med hjälp av 1) ett av det forna Sovjetunionen utfärdat internt pass i vilket sökanden har antecknats ha finsk nationalitet, 2) en födelseattest av sökandens nära släkting i vilken båda eller den ena av föräldrarna till den nära släktingen har antecknats ha finsk nationalitet, 3) sökandens eget eller hans eller hennes föräldrars äktenskaps-, skilsmäso- eller adoptionsintyg, 4) riksarkivets intyg eller 5) en finsk församlings ämbetsbevis eller 6) någon annan tillförlitlig handling.

Om sökandens härkomst inte på ett tillförlitligt sätt kan visas med dokument, skall man kunna peka på något annat band som visar personens samhörighet med Finland. Ett sådant band är till exempel vistelse i Finland åren 1943 och 1944 som tillhörande den förflyttade befolkningen från Ingermanland. I oklara fall kan Utlänningsverket utreda sökandens identitet också tillsammans med myndigheterna i utflyttningslandet. Eftersom det har konstaterats att förfälskade dokument och fel information om sökandens härkomst har förekommit bland de dokument som utfärdats år 1990 eller därefter, fästs särskild uppmärksamhet vid alla dokument bl.a. genom att utföra tekniska inspektioner.

Sökanden skall ha för avsikt att flytta till Finland för att stadigvarande bosätta sig här. Det kan visas tydligast genom att för finska myndigheter förete en utflyttningsanmälan som lämnats in hos myndigheterna i utflyttningslandet. När en ingermanfinländare eller hans eller hennes make har bott i Finland två år utan avbrott, kan för honom eller henne utfärdas permanent uppehållstillstånd om det inte föreligger särskilda skäl för att inte utfärda tillståndet. När permanent uppehållstillstånd beviljas krävs bl.a. att personen i fråga inte längre stadigvarande bor i utflyttningslandet. Vid behov anmodas sökanden, när han eller hon ansöker om permanent uppehållstillstånd, att visa att utflyttning har skett.

I regel beviljas uppehållstillstånd och ar-

betstillstånd först efter att personen i fråga har fått bostad i Finland. Det finns en överenskommelse mellan inrikes-, utrikes- och arbetsministerierna om att de representanter för arbetsförvaltningen som placerats på beskickningarna i S:t Petersburg och Tallinn sköter utredningen av sökandens placering i Finland innan det slutliga beslutet fattas. I mån av möjlighet anvisar kommunerna bostäder som blir lediga i kommunens bostadsbestånd. Eftersom bostadssituationen är svår i vissa kommuner, kan väntetiderna vara långa. Det kan hända att man blir tvungen att vänta på en bostad i flera år beroende på situationen i den kommun återflyttaren vill bosätta sig i.

Under de senaste åren har antalet personer som skaffar en hyresbostad på den privata marknaden ökat. Om personen i fråga flyttar till en av sina släktingar måste han eller hon av bostadsaktiebolaget i fråga skaffa ett disponentintyg av vilket framgår att det är fråga om varaktig flyttning. En person med temporär inkvartering beviljas inte uppehållstillstånd. När sökanden får bostad, meddelas kommunens kontaktperson för återflyttning återflyttarens ankomsttidpunkt.

En person av finländsk härkomst kan med stöd av 18 § utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd för en visstidsanställning i Finland, om han eller hon har arbetsplats i Finland. På samma sätt kan uppehållstillstånd beviljas för studier. Upphållstillstånd på grund av arbete eller studier skall sökas vid den finska beskickningen i det land där sökanden stadigvarande bor. Upphållstillstånd kan förlängas i Finland för tidsbegränsad vistelse. För den som har utfärdats uppehållstillstånd för tidsbegränsad vistelse kan utfärdas ett nytt uppehållstillstånd för stadigvarande vistelse i landet om han eller hon uppfyller villkoren i 18 a §. I dessa fall avgörs ansökan om uppehållstillstånd av utlänningsverket som samtidigt skall utreda sökandens härkomst och de övriga villkoren för beviljande av uppehållstillstånd.

1.3. Kösystem för återflyttare

Kösystemet omfattar de eventuella återflyttare som saknar arbetsplats i Finland. År 1999 blev kösystemet en del av myndighets-

verksamheten medan privata organisationer (Estlands ingermanfinländares förbund Eesti Ingerisoomalaste Liit, Ingermanlands förbund) också ansvarade för upprätthållandet av kösystemet förut. Köregistret har i Estland sedan den 1 juli 1999 skötts av Finlands ambassad i Tallinn och sedan den 1 februari 2002 av kontoret i Dorpat som är underställt Finlands ambassad i Estland. I Ryssland har köregistret skötts av generalkonsulatet i S:t Petersburg sedan den 19 augusti 1999.

De som anmäler sig till kön blir utfrågade bl.a. om personuppgifter, utbildning, arbets erfarenheter och språkkunskaper. Vid anmälan till kön får sökanden information om de dokument som behövs. Samtidigt får sökanden ett löpande könummer. När det är sökandens tur kallas han eller hon i nummerordning till en återflyttningsintervju vid beskickningen. Sökandens ärende som angår återflyttning behandlas i könummerordning.

Vissa persongrupper kan lämna in sina ansökningar vid beskickningen direkt utan att ställa sig i kö. Ingermanländares arbetstillståndsansökningar lika väl som tredjelandsmedborgares arbetstillståndsansökningar behandlas utan att de behöver köa. En person som veterligen har en arbetsplats i Finland kan beviljas arbetstillstånd utan arbetskraftspolitisk prövning, om han eller hon är av finländsk härkomst eller om den ena av hans eller hennes föräldrar eller minst två av hans eller hennes far- eller morföräldrar enligt anteckning i något dokument har eller har haft finsk nationalitet. Även ansökningar som lämnats in av dem som i sina ansökningar åberopar familjeband och av dem som tjänstgjort som frivilliga i Finlands krig åren 1939 - 1945 behandlas utan att de behöver ställa sig i kö.

Finlands diplomatiska och konsulära beskickningar överallt i världen tar emot ansökningar om uppehållstillstånd som lämnas in under åberopande av ingermanländsk härkomst. Ansökan kan prövas i sak om personen i fråga lagligen vistas i det land där han eller hon vänder sig till den finska beskickningen. Ansökningar som anhängiggjorts någon annanstans än i Estland och Ryssland kommer till behandling utanför kösystemet.

I statsbudgeten (SRB 1054/90, beslut om ersättande av ingermanlänningars uppkomst,

senare upphävt genom SRB 512/1999, beslut om flyktingar och vissa invandrare samt ersättning av kostnader som förorsakas av anordnande av mottagningen av asylsökande) har finska staten förberett sig för att sedan 1991 ta emot cirka 2 000 återflyttare årligen.

Antalet uppehållstillstånd som beviljas årligen kan inte överskrida de uppskattningar som anges i statsbudgeten. Antalet personliga intervjuer och antalet beviljade uppehållstillstånd är ett effektivt sätt att behärska antalet återflyttare. Dessutom har bostadssituationen som under de senaste åren försvårats i Finland begränsat antalet inflyttare till Finland så att sammanlagt 1 145 återflyttare flyttade till Finland år 2000 och 1 052 år 2001.

För närvarande står i Ryssland cirka 19 000 personer i återflyttningskön och i Estland uppgår motsvarande siffra till 4 300 personer. I återflyttningskön i Estland ingår också ingermanländarnas familjemedlemmar. I Ryssland finns i början av kön några tusen personer vars familjemedlemmar inte har fått ett eget könummer. Därför finns det i praktiken flera personer i återflyttningskön i Ryssland.

Senast i april 2002 intervjuade utlänningsverkets representanter vid generalkonsulatet i S:t Petersburg personer som sökte uppehållstillstånd på grund av sin ingermanländska härkomst. De som hade blivit kallade till intervjun hade då väntat på sin tur i genomsnitt sex år. Kötiden förlängs av att beviljande av uppehållstillstånd efter att Utlänningsverkets samtycke inhämtats förutsätter att sökanden får bostad i Finland. Vid utgången av 2001 väntade 463 personer i Ryssland på beslut om bostad för att flytta till Finland. Vid samma tidpunkt väntade 271 personer i Estland på bostad.

Man har frågat finska beskickningar i S:t Petersburg och Tallinn om de personers språkkunskapsnivå som står i återflyttningskön. I Tallinn intervjuades cirka hälften av återflyttarkandidaterna år 2002 på finska. Av de personer som senast intervjuades vid generalkonsulatet i S:t Petersburg kunde 19 % tala finska. Man skall komma ihåg att även familjemedlemmar till ingermanfinländare står i återflyttningskön, och av dem kan man inte kräva språkkunskaper. Enligt Utlänningsverkets statistik är familjemedlemmar-

nas andel något över en tredjedel av de som flyttat in i landet med stöd av denna paragraf.

Beskickningarnas uppskattningar som nämns ovan gäller ingermanfinländares språkkunskaper innan de deltagit i samhällsorienteringen. Beskickningarna intervjuar personer i återflyttningskön i regel kort innan samhällsorienteringen inleds.

Estland torde bli medlem i Europeiska unionen under de närmaste åren. På grund av sin anslutning får medborgare i Estland tillträde till gemenskapernas området med fri rörlighet. Det väntas att antalet uppehållstillståndsansökningar från Estland med stöd av 18 a § utlänningslagen minskar avsevärt.

1.4. Samhällsorientering och andra stödåtgärder i närområdena

Samhällsorientering har sedan hösten 1999 anordnats så att de som står i återflyttningskön deltar i ingermanländska föreningskurserna på 150 timmar i finska som är avsedda för alla ingermanländare. När tiden för intervjun med utlänningsverkets representant närmar sig kallas de som vill återflytta i nummerordning till arbetsministeriets samhällsorientering.

Samhällsorientering ordnas i S:t Petersburg, Hatsina och Petrosavodsk samt på olika orter i Estland. I dessa områden deltar i regel alla mellan 16 och 60 år och deras familjemedlemmar i orienteringen. På grund av långa avstånd ordnas ingen samhällsorientering för den som bor inom verksamhetsområdet för Finlands ambassad i Moskva. Ambassaden i Moskva beviljar uppehållstillstånd bl.a. för de ingermanfinländare som bor i Sibirien och i de länder i Centralasien som frigit sig från det forna Sovjetunionen.

I samhällsorienteringen ligger tyngdpunkten på undervisning i finska. Undervisningen sköts av ingermanländska lärare. Kurserna koordineras dock av finländska utbildare som deltar i undervisningen och ordnar prov för studerande efter avslutade kurser.

Man behöver behjälpliga kunskaper i finska för att på godkänt sätt klara utbildningen. I proven används en tillämpning som i huvudstadsregionen utarbetats på basis av de allmänna språkexamina till återflyttarutbildningens behov. Det har visat sig vara pro-

blematiskt att upprätthålla språkkunskaperna när väntetiden för en plats i kommunen efter kurserna kan uppgå till och med till flera år.

1.5. Integrering av återflyttare

Återflyttarnas arbetslöshetsgrad är klart högre än finländarnas och var i slutet av april 2002 i snitt 29 procent.

Ingermanländska återflyttares arbetslöshetsgrad statistikförs inte särskilt. Under samma tidpunkt var ryska medborgares arbetslöshetsgrad ändå 38,6 och estniska medborgares cirka 21 procent. En del av dessa länders medborgare har kommit till Finland som ingermanländska återflyttare. Sysselsättningsläget för återflyttare och invandrare har förbättrats avsevärt under senare år. Kunskaper i finska gör det lättare att få arbete.

Återflyttare har allmänt taget en hög utbildningsnivå. Nästan en tredjedel av dessa har avlagt högskoleexamen i utflyttningslandet. Under senare tid har det också bidragit till sysselsättningen att återflyttare i huvudsak bor på stora orter där efterfrågan på arbetskraft klart har ökat under de senaste åren. Fackmän inom metall-, vård- och transportbranschen har placerat sig särskilt väl på arbetsmarknaden.

Återflyttarnas inträde på arbetsmarknaden förbättras också på ett konkret sätt av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) som trädde i kraft den 1 maj 1999. Enligt lagen utarbetas för alla invandrare som omfattas av lagen en personlig integrationsplan. I integrationsplanen ingår bl.a. rätt och skyldighet att studera finska och delta i arbetslivsorientering.

2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att 18 a § utlänningslagen ändras så att ett krav på kunskaper i finska eller svenska fogas till villkoren för inresa. Kravet på språkkunskaper skall inte gälla den åren 1943 och 1944 från Ingermanland förflyttade befolkningen eller dem som tjänstgjort i finska armén under andra världskriget. Ändringen innebär att villkoren för inresa skärps jämfört med nuläget eftersom det enligt gällande lag är en tillräcklig grund för inresa att sö-

kanden med hjälp av dokument kan visa sin egen eller sin nära släktings finländska härkomst.

Allmänt taget har endast finska medborgare en ovillkorlig rätt att under alla omständigheter återvända från utlandet till Finland. Med stöd av 9 § grundlagen har Finland ingen juridisk skyldighet att ta emot ingermanfinländare.

År 1990 bestämde man sig för en sådan linjedragning att ingermanländares inflyttning godkändes som återflyttning på grund av finländsk härkomst.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att understryka de möjligheter som ingermanfinländare som flyttar till Finland har att integrera sig i det finska samhället. Kunskaper i finska gör det också lättare att få sysselsättning. Däremot förutsätts familjemedlemmarna till sökande av finländsk härkomst inte ha kunskaper i finska eller svenska.

I 18 a § i gällande utlänningslag grupperas personer av finländsk härkomst inte särskilt enligt de band de har till Finland eller till finskheten. Utgångspunkten är sökandens eller nära släktings finskhet som visas med hjälp av dokument. De ingermanfinländare som på 1990-talet flyttat till Finland har haft mycket olika utgångspunkter och bakgrunder med tanke på finskhet och Finland. Det är motiverat att man också på lagnivå grupperar ingermanfinländare så att personens samhörighet med Finland och finskhet syns tydligare. Då kan också berättigandet och rätten att flytta till Finland lättare konstateras av alla.

För det första skall återflyttning av personer från det forna Sovjetunionens område gälla de personer som under andra världskriget förflyttades till Finland och sedan åter-sändes till Sovjetunionen. Bestämmelser om denna grupp skall intas i 1 mom. 1 punkten. Med nämnda grupp kan också likställas de personer som under andra världskriget tjänstgjorde i finska armén. Om personer som tjänstgjort i armén skall föreskrivas i 1 mom. 2 punkten.

För det andra kan återflyttning komma i fråga i de fall där personer som inte hör till ovan nämnda grupper har samhörighet med Finland. Utgångspunkten är fortfarande att sökanden själv, den ena av hans eller hennes föräldrar eller minst två av hans eller hennes

fyra mor- eller farföräldrar enligt anteckning i något dokument har eller har haft finsk nationalitet. Dessutom skall sökanden ha sådana kunskaper i finska eller svenska som motsvarar nivå A2 (s.k. nivå där man klarar sig) i den 6-stegsskala för utvärdering av språkkunskaper som presenteras i Europarådets allmänuropeiska referensramdokument. Också Europeiska unionens råd har enligt resolution 2002/C 50/01 av den 14 april 2002 förbundet sig till utvärdering av språkkunskaper enligt den gemensamma referensramen för europeiska språk som utarbetats av Europarådet. När en persons språkkunskaper bedöms motsvara kunskapsnivå A2 i den allmänuropeiska referensramen skall personen klara sig i vardagens språksituationer och kunna skriva enkla texter och meddelanden. Enligt kunskapsnivån skall personen kunna förstå tydligt språk som handlar om vardagliga ärenden eller enkel skriven text.

När språkprov utarbetas skall särdragen i ingermanländares språkkunskaper och begränsningarna i de utrymmen som provorten kan erbjuda beaktas (inga språklaboratorier). Dessutom tas hänsyn till att de som deltar i provet eventuellt kan tala och förstå finska eller svenska flytande även om deras skrivkunskaper är svaga, vilket beror på skillnaderna i bokstavssystemet och på bristande skolutbildning på finska eller svenska. Utan tillräckliga språkkunskaper kan personen inte anses ha sådan finländsk identitet som gör det möjligt att tala om återflyttning om denna person inte hör till den förflyttade befolkningen från Ingermanland eller till dem som tjänstgjort i finska armén. I synnerhet under sovjetmakten har ingermanfinländarnas möjligheter att utöva sin kultur och det finska språket varit begränsade varför yngre ingermanfinländares kunskaper i finska naturligtvis har försvagats. Om sökande inte har tillägnat sig den finländska identiteten, skall deras inflyttning betraktas som invandring, som har sina egna utgångspunkter.

Undervisning i finska som ges återflyttare skall utvecklas för att motsvara det krav på språkkunskaper som skall införas. Nuvarande kursperiod på 5 - 10 studieveckor skall förlängas till 15 studieveckor. Samtidigt skall innehållet i kurserna, undervisningsmetoder och läromedel utvecklas. Vid sidan av un-

dervisningen i finska skall återflyttare i allt högre grad förberedas att verka i det finländska samhället och arbetslivet. Det är viktigt att fortsätta med samhällsorientering för ungdomarna för att trygga de grundläggande förutsättningarna för integrering.

Utlänningsverket intervjuar först sökande i den ordning de står i återflyttningskön och granskar de dokument som sökanden företer om sin härkomst. När det utretts att sökanden för övrigt uppfyller de villkor för inresa som anges i paragrafen kan sökanden anmäla sig till ett språkprov. Dessa ordnas med jämna mellanrum.

Sökandens språkkunskaper utvärderas i främsta rummet i de prov som ordnas vid Finlands utrikesrepresentationer eller i hyrda lokaler i utflyttningslandet (i Estland och Ryssland). Provet bedöms av språklärare som utbildats till denna uppgift. Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är att den allmänna nivån på personens språkkunskaper motsvarar nivå A2 i skalan enligt den allmänuropeiska referensramen. Detta betyder att sökandens språkkunskaper är tillräckliga för de vanligaste muntliga och skriftliga situationerna i praktiken.

Om sökanden klarar provet, beviljar beskickningen honom eller henne uppehållstillstånd efter det att man kan anvisa honom eller henne bostad i Finland eller att han eller hon skaffar sig en bostad i Finland. Om sökandens kunskapsnivå konstateras vara för låg i provet, kan han eller hon med samma könummer anmäla sig till ett nytt prov när han eller hon vill.

Ett genomförande av propositionen innebär att återflyttare har möjlighet att delta i undervisning i finska som ordnas av arbetsministeriet i de viktigaste ursprungsregionerna i Ryssland och Estland. Kurser i finska ordnas i ursprungsregionerna som en del av samhällsorienteringen på samma sätt som nu.

Det föreslås att den beslutslinje som blivit vedertagen i förvaltningspraxis skrivs in i 2 mom. Enligt denna utvärderas familjebanden för en person (huvudsakliga sökande) som skall flytta in i landet med stöd av 18 a § och för hans eller hennes barn vid den tidpunkt då den huvudsakliga sökanden beviljas uppehållstillstånd. Som minderårigt barn anses ett barn som personen i fråga har vårdnaden

om och som inte har fyllt 18 år förrän den huvudsakliga sökanden har beviljats uppehållstillstånd. I regel flyttar familjens ingermanländska medlem in i landet flera år efter det att uppehållstillståndsärendet gjorts anhängigt. Upphållstillstånd på grund av ingermanländska familjeband beviljas inte den huvudsakliga sökandens barn som har fyllt 18 år innan sökanden har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 18 a §. I 3 mom. 1 punkten föreskrivs att sökanden skall anmäla sig som återflyttare vid en finsk diplomatisk eller konsulär beskickning. Kontoret i Dorpat, som är underställt Finlands ambassad i Tallinn, och generalkonsulatet i S:t Petersburg upprätthåller återflyttningskön för de ingermanlänndare som bor i närområdena. I köordning ordnas sökande möjlighet att delta i språkprov. En representant för arbetsförvaltningen utreder också möjligheter att få bostad i köordning.

Även på andra ställen än i Estland och Ryssland tar Finlands diplomatiska och konsulära beskickningar emot ansökningar om uppehållstillstånd som gjorts med stöd av 18 a §. De ansökningar som man tagit emot någon annanstans än i Estland eller Ryssland behandlas utan att de placeras i kön. Villkoret är dock att sökanden vistas lagligen i det land där han eller hon vänder sig till den finska beskickningen.

Till 3 mom. 2 punkten fogas en bestämmelse om intyg över språkkunskaper. På den grund som avses i 1 mom. 3 punkten förutsätts en ingermanlänndare som söker uppehållstillstånd på ett godkänt sätt har avlagt ett prov i finska eller svenska vilket motsvarar nivå A2 enligt den allmänneuropeiska referensramen. I regel kan språkkunskaper inte visas med något annat intyg, t.ex. ett intyg som utfärdats av någon läroinrättning. Undantag kan göras i sådana fall där det inte är möjligt att delta i samhällsorientering eller i ett språkprov eller ordna sådana till exempel på grund av sökandens höga ålder, handikapp eller boningsort. Det föreslås att till 3 mom. 3 punkten fogas som villkor för beviljande av permanent uppehållstillstånd att sökanden har tillgång till bostad i Finland. Det kan vara en bostad som en representant för arbetsförvaltningen har anvisat honom eller henne eller en ägar- eller hyresbostad som skaffats på

den privata marknaden. Kravet på bostad anses bli uppfyllt även i de fall där sökanden har möjlighet att flytta till en släkting som stadigvarande vistas i Finland.

Vid utredning av en persons uttalade vilja att flytta till Finland för att stadigvarande bosätta sig här har man enligt gällande 4 mom. följt bestämmelserna i lagen om hemkommun. I praktiken visar en ansökan om uppehållstillstånd på den grund som avses i 18 a § att personen vill flytta till Finland för att stadigvarande bosätta sig här. Därför föreslås att bestämmelsen stryks.

Den gällande paragrafens 5 mom. blir 4 mom. i den nya paragrafen. Originaldokument krävs som bevis på finländsk härkomst. Vad gäller den föreslagna paragrafens 1 och 2 mom. skall man med hjälp av ett intyg som utfärdas av riksarkivet visa att man hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland och krigsarkivet utfärdar ett intyg om att man tjänstgjort i finska armén under andra världskriget.

3. Propositionens ekonomiska verkningar samt verkningar i fråga om organisation och personal

Ekonomiska verkningar som återflyttning förorsakar samhället har utvärderats i statsrådets redogörelse till riksdagens utrikesutskott av den 9 december 1998 (arbetsförvaltningens publikation nr 215). Enligt utvärderingen kommer det mottagande samhället att dra nytta av ingermanfinländska återflyttare på grund av deras kunskaper i estniska och ryska och deras kännedom om ursprungslandet. Ju högre utbildade personer det är fråga om desto större nytta får det mottagande samhället.

De kostnader som orsakas av inkomstöverföringar och sociala tjänster som riktas mot återflyttare fördelas mellan staten och kommunen i princip på samma sätt som med avseende på annan befolkning. Återflyttaren inskrivs dock i invånarantalet som ligger till grund för kommunens statsandel efter 1,5 år efter inflyttning. Ett undantag utgörs också av utkomstkostnaderna i första skedet samt långvariga och betydande kostnader för social- och hälsovård, där kostnadsansvaret i för-

sta skedet av mottagningen genom statsrådets beslut om tryggnad av ingermanlänningars utkomst i sin helhet har överförts till staten.

I statsrådets beslut 512/1999 (beslut om ersättning för kostnader för flyktingar och vissa andra invandrare samt för arrangemang vid mottagande av asylsökande) finns bestämmelser om ersättning av kostnader för personer som flyttat till Finland från det forna Sovjetunionens område. Staten ersätter de kostnader som beviljande av sådant utkomststöd som avses i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande eller i lagen om utkomststöd har förorsakat kommunen för högst ett halvår per återflyttare räknat från ankomsten till Finland. För högst fem år kan kommunen få ersättning för de kostnader som förorsakas av att personen på grund av sin ställning i anslutning till invandring inte kan få pension eller annan social förmån. Betydande kostnader för ordnande av den social- och hälsovård som krävs på grund av en persons sjukdom eller skada kan ersättas för högst fem år. Kostnaderna ersätts inom ramen för det förslagsanslag som i statsbudgeten reserverats under arbetsministeriets moment 34.07.30 (Statlig ersättning till kommunerna för speciella kostnader för utkomststöd till personer som flyttar till Finland och för social- och hälsovård som ges dem).

I arbetsministeriets budget för 2002 har 201 800 euro reserverats för ordnande av samhällsorientering. Cirka 600 personer som står i återflyttningskön deltar med detta anslag i samhällsorientering på 5 – 10 studieveckor.

För att effektivisera den undervisning i finska som ingår i samhällsorienteringen har arbetsministeriet i sin budgetproposition för 2003 föreslagit en ökning på 198 000 euro, d.v.s. sammanlagt 400 000 euro, för att betala de utgifter som samhällsorienteringen medför. Ökningen föreslås under momentet 34.06.25 som är avsett för arbetskraftservicens specialutgifter. Införandet av språkprovet anses också kräva effektivare undervisning.

I budgeten för 2000 har 11 302 000 euro reserverats för statens ersättningar till kommunernas speciella kostnader för utkomststöd till återflyttare samt för social- och häl-

sovård som ges dem (moment 34.07.30). Enligt uppskattning skall 3 021 000 euro användas till ersättning för utkomststöd för sex månader, 6 459 000 euro till ersättning för utkomst som motsvarar pension för 1 600 personer och 1 816 000 euro till ersättning för långvarig social- och hälsovård för 150 personer. I budgetpropositionen för 2002 har antalet återflyttare uppskattats uppgå till 1 500 personer. Anslagsbehovet för 2003 beräknas till 10 300 000 euro.

På lång sikt kan den föreslagna lagändringen uppskattas minska antalet återflyttare, även om det är svårt att göra noggranna beräkningar av deras antal. Denna minskning kan antas bero på att en del av de personer som står i återflyttningskön inte ens efter undervisningen blir godkända i språkprovet.

Å andra sidan motiverar införandet av kravet på språkkunskaper sökande att lära sig finska eller svenska. Sannolikt kommer antalet återflyttare sjunka något omedelbart efter lagens ikraftträdande också på grund av de arrangemang som ansluter sig till verkstäligheten av det nya systemet. En minskning i antalet återflyttare skulle åtminstone på lång sikt minska anslagsbehov i form av minskade kostnader för utkomststöd och social- och hälsovård som nämns ovan och som kommunerna får ersättning för.

Kostnader för språkprov:

För utarbetande av ett första prov som planerats för ingermanländare och som motsvarar den allmäneuropeiska referensramens nivå A2 svarar utbildningsstyrelsen.

Sammanlagt tre provtillfällen skall ordnas årligen på olika orter i Estland och Ryssland. I Estland skall prov ordnas i Tallinn och Dorpat, i Ryssland i S:t Petersburg och Petrosavodsk för sammanlagt 1 000 – 2 000 personer. Kostnader förorsakas av organisation av det skriftliga provet (bl.a. hyror för lokaler), intervjuarens och utvärderarens tjänsteresor, det nödvändiga omarbetandet av provet samt utvärderingen av proven. Kostnaderna för tre provtillfällen per år uppgår sammanlagt till 500 000 euro. Detta belopp täcker omarbetandet av provet samt kostnaderna för de årliga provtillfällen. Arbetsministeriet skall ansvara för alla kostnader som språkprovet medför.

4. Beredningen av ärendet

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Utkastet till propositionen har behandlats i ministerarbetsgruppen för invandrarpolitik och etniska relationer samt i tjänstemannaarbetsgruppen som bistår ministerarbetsgruppen.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft våren 2003. Lagen är också tillämplig på sådana före ikraftträdandet inlämnade uppehållstillståndsansökningar med stöd av vilka utlänningsverkets representant ännu inte har intervjut sökanden.

6. Lagstiftningsordning

I reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod man enligt det tankesätt som manifesteras i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna från att koppla de grundläggande fri- och rättigheterna till finskt medborgarskap med vissa undantag. Sådana undantag är rösträtt och tillstånd att vistas i landet. De andra grundläggande fri- och rättigheterna är inte längre beroende av medborgarskap.

Det hör till en suverän stats prövningsrätt att avgöra vilka utlänningar den släpper in på statens territorium. En bestämmelse om utlänningars rätt att röra sig över Finlands gränser ingår i 9 § 4 mom. grundlagen, och lyder som följer: "Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet". Utgångspunkten för bestämmelsen ovan är huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Om ut-

länningars rätt att komma till och vistas i Finland skall därför bestämmas i lag. Innehållet i en sådan lag skall motsvara Finlands internationella förpliktelser. Ovan nämnda omständigheter framgår också av riksdagens grundlagsutskotts utlåtande GrUU 23/1998 rd.

Enligt 21 § 1 mom. grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt den föreslagna paragrafen beviljas uppehållstillstånd av finska beskickningar utomlands. Enligt utlänningslagen hör beviljande av uppehållstillstånd utomlands till deras behörighet. Utlänningslagens bestämmelser om ändringsökande reformerades genom en ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 1999. Då ändrades bestämmelserna om ändringsökande så att de överensstämmer med motiveringen till 16 § 1 mom. regeringsformen. Grundlagsutskottets ståndpunkt i frågan framgår av det utlåtande GrUU 23/1998 rd som utskottet avgett över regeringspropositionen i fråga (RP 50/1998 rd). Bl.a. de beslut om uppehållstillstånd som fattats av finska beskickningar i utlandet omfattas inte av rätten att söka ändring. Sålunda skall en person som med stöd av den föreslagna 18 a § ansöker om uppehållstillstånd inte ha rätt att söka ändring i beskickningens negativa beslut om tillstånd. I stället kan uppehållstillståndsärendet göras anhängigt på nytt genom att en ny ansökan lämnas in vid en finsk diplomatisk eller konsulär beskickning.

På basis av det ovan anförda kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § grundlagen. Regeringen föreslår dock att ett utlåtande om lagstiftningsordningen begärs av grundlagsutskottet.

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

Lag

om ändring av 18 a § utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 18 a §, sådan den lyder i lag 511/1996, som följer:

18 a §

Villkoren för att en person som kommer från det forna Sovjetunionens område skall beviljas uppehållstillstånd

Utöver vad som annars föreskrivs i denna lag, beviljas en person som kommer från det forna Sovjetunionens område tidsbegränsat uppehållstillstånd, om

1) sökanden har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland som åren 1943 och 1944 överfördes till Finland och efter krigets slut återsändes till Sovjetunionen,

2) sökanden har tjänstgjort i finska armén åren 1939—1945, eller

3) sökanden 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 och sökanden har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska.

Uppehållstillstånd beviljas också en i 1 mom. avsedd persons make samt barn som han eller hon har vårdnaden om och som inte har fyllt 18 år förrän sökanden har beviljats

uppehållstillstånd på den grund som anges i 1 mom. Med make jämställs den som med personen i fråga fortgående lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden.

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är dessutom att

1) sökanden har anmält sig som återflyttare vid en finsk diplomatisk eller konsulär beskickning,

2) sökanden i det fall som avses i 1 mom. 3 punkten deltar i samhällsorientering som anordnas i utflyttningslandet och företer ett intyg över att han eller hon på godkänt sätt avlagt ett prov i finska eller svenska, om det inte med beaktande av sökandens omständigheter skall anses oskäligt att han eller hon deltar i samhällsorientering eller språkprov, och

3) sökanden har tillgång till bostad i Finland.

Den finländska härkomsten som avses i 1 mom. 3 punkten skall visas med hjälp av originaldokument eller, om detta inte är möjligt, på något annat tillförlitligt sätt.

Denna lag träder i kraft den 200 . ståndsansökningar med stöd av vilka utlän-
Lagen är också tillämplig på sådana före ningsverkets representant ännu inte har inter-
ikraftträdandet inlämnade uppehållstill- vjuat sökanden.

Helsingfors den 27 september 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Ville Itälä*

Lag**om ändring av 18 a § utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 18 a §, sådan den lyder i lag 511/1996, som följer:

Gällande lydelse

18 a §

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

Utöver vad som annars stadgas i denna lag, kan en person av *finländsk härkomst* som kommer från det forna Sovjetunionens område beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd, om

1) sökanden 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, eller om

2) sökanden 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. Med make jämställs den, som med personen i fråga fortgående lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden.

En förutsättning för att uppehållstillstånd beviljas är att den sökande deltar i samhällsorientering som anordnats i utflytt-

Föreslagen lydelse

18 a §

Villkoren för att en person som kommer från det forna Sovjetunionens område skall beviljas uppehållstillstånd

Utöver vad som annars föreskrivs i denna lag, *beviljas en person som kommer från det forna Sovjetunionens område tidsbegränsat uppehållstillstånd, om*

1) sökanden har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland som åren 1943 och 1944 överfördes till Finland och efter krigets slut återsändes till Sovjetunionen,

2) sökanden har tjänstgjort i finska armén åren 1939—1945, eller

3) sökanden 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 och sökanden har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska.

Uppehållstillstånd beviljas också en i 1 mom. avsedd persons make samt barn som han eller hon har vårdnaden om och som inte har fyllt 18 år förrän sökanden har beviljats uppehållstillstånd på den grund som anges i 1 mom. Med make jämställs den som med personen i fråga fortgående lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden.

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är dessutom att

1) sökanden har anmält sig som återflytt-

Gällande lydelse

ningslandet, 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 iakttas 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.

Föreslagen lydelse

tare vid en finsk diplomatisk eller konsulär beskickning,

2) sökanden i det fall som avses i 1 mom. 3 punkten deltar i samhällsorientering som anordnas i utflyttningslandet och företer ett intyg över att han eller hon på godkänt sätt avlagt ett prov i finska eller svenska, om det inte med beaktande av sökandens omständigheter skall anses oskäligt att han eller hon deltar i samhällsorientering eller språkprov, och

3) sökanden har tillgång till bostad i Finland.

Den finländska härkomsten som avses i 1 mom. 3 punkten skall visas med hjälp av originaldokument eller, om detta inte är möjligt, på något annat tillförlitligt sätt.

Denna lag träder i kraft den 200 .

Lagen är också tillämplig på sådana förekraftträdandet inlämnade uppehållstillståndsansökningar med stöd av vilka utlänningsverkets representant ännu inte har intervjuat sökanden.
