

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 48 § i utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagens 48 § ändras.

Syftet med propositionen är att lägga ned det separata systemet för återflyttning för ingermanländare efter en övergångsperiod. I den ändrade paragrafen föreslås bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för personer som har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland och personer som tjänstgjorde i finska armén åren 1939—1945. Dessa personer ska fortfarande ha rätt till återflyttning.

I övergångsbestämmelsen föreslås bestämmelser om andra ingermanländares rättsliga ställning innan återflyttningssystemet läggs ned. Enligt förslaget ska de inom en utsatt tid anmäla sig som återflyttare och lämna in en ansökan om uppehållstillstånd för att de ska kunna beviljas uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst. För att dessa personer ska beviljas uppehållstillstånd förutsätts inte längre att de deltar i samhällsorientering för återflyttare.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2011.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge	3
1.1 Lagstiftning och praxis	3
1.2 Bedömning av nuläget	10
2 Föreslagna ändringar	12
3 Propositionens konsekvenser	16
3.1 Ekonomiska konsekvenser	16
3.2 Konsekvenser för myndigheterna	18
3.3 Samhälleliga konsekvenser	21
4 Beredningen av propositionen	22
4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	22
4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	22
5 Ikraftträdande	22
6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	22
LAGFÖRSLAG	24
Lag om ändring av 48 § i utlänningslagen	24
BILAGA	25
PARALLELLEXT	25
Lag om ändring av 48 § i utlänningslagen	25

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Ingermanländare

Ingermanländarna är avkomlingar till personer som flyttat från områden i Finland till Ingermanland. Ingermanland är en del av det landsbygdsområde som omger S:t Petersburg som tillföll Sverige vid freden i Stolbova år 1617. Ingermanländarna talade finska och bekände sig till den lutherska tron, och i passet antecknades de ha finsk nationalitet. Enligt den sista folkräkningen i Sovjetunionen, som gjordes 1989, fanns det sammanlagt 67 300 invånare i landet som angav sig ha finsk nationalitet. Av dem bodde 18 400 i Sovjetkarelen, 16 600 i Estland och 17 300 i Leningradområdet. Dessutom fanns det mindre samhällen på olika håll i Sovjetunionen dit de i tiderna hade förvisats. Majoriteten av dem som angav sig ha finsk nationalitet var ingermanländare. Siffrorna från folkräkningen torde emellertid inte helt motsvara det verkliga läget, eftersom en del människor vid den tidpunkten inte ville föra fram sitt finska ursprung hos myndigheterna.

En del av ingermanländarna bodde i Finland åren 1943—1944, när 63 000 ingermanländare med stöd av särskilda avtal mellan Tyskland och Finland flyttades från de tysk-ockuperade delarna av Ingermanland till Finland. Förflyttningen gällde uttryckligen den del av befolkningen som hade finländskt ursprung. Kriterier för finländskhet var personens egen uppfattning och vilja att betrakta sig som finländare, hemspråket samt den lutherska tron. Om de förflyttade användes benämningen den förflyttade befolkningen från Ingermanland (på finska Inkerin siirtoväki). Efter krigsslutet återbördades de ingermanländare som hade hört till den förflyttade befolkningen till Sovjetunionen, medan en liten del av dem blev kvar i Finland och en del flyttade till Sverige. I Sovjetunionen fick ingermanländarna inte återvända till sin hemort Ingermanland, utan de tvångsförflyttades till Sibirien och Centrala Ryssland.

Under Sovjetunionens sista år i slutet av 1980-talet blev frågan om nationalitet åter ett tillåtet samtalsämne. Detta gjorde det möjligt också för ingermanländarna att återupprätta sina egna organisationer och värna om sitt eget kulturarv. Också Finland fastställde en officiell ståndpunkt i fråga om ingermanländarna och deras vilja att eventuellt flytta till Finland.

Lagstiftningens utveckling

I början av 1990-talet tillämpades på ingermanländarnas invandring de allmänna bestämmelserna om uppehållstillstånd. I ett utlåtande i april 1990 konstaterade president Mauno Koivisto att ingermanländarna kan betraktas som återflyttare. Efter president Koivistos utlåtande utvecklades förvaltningspraxisen i fråga om ingermanländarnas invandring samt behandlingen av ingermanländarnas uppehållstillstånd i en mer flexibel riktning. I det inledande skedet kunde ingermanländarna resa in till Finland med visum och beviljas arbets- och uppehållstillstånd efter inresan. Tillståndsförfarandet ändrades år 1992 så, att också ingermanländare var tvungna att ansöka om uppehållstillstånd vid en finsk beskickning innan de kunde flytta till Finland. En förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd var att sökande själv, den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av fyra mor- eller farföräldrar hade antecknats ha finsk nationalitet.

En bestämmelse om förutsättningarna för att en person av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område ska beviljas uppehållstillstånd fogades första gången till utlänningslagen (378/1991, nedan *utlänningslagen från 1991*) genom en lag om ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 augusti 1996 (511/1996). Rådande förvaltningspraxis skrevs in i lagen med vissa preciseringar. En förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd var att 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. Dessutom förutsattes det att den sökande deltar i samhällsorient-

tering för återflyttare och har uttalat sin vilja att flytta till Finland för att stadigvarande bosätta sig här. Den finländska härkomst skulle visas med hjälp av originaldokument eller, om detta inte var möjligt, på något annat tillförlitligt sätt.

Bestämmelsen i utlänningslagen ändrades genom en lag om ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 oktober 2003 (218/2003). Då preciserades bestämmelsen så, att ett krav på kunskaper i finska eller svenska fogades till villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. Språkkravet gällde inte dem som hade hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland eller dem som hade tjänstgjort i finska armén under andra världskriget. Att ett språkkrav togs in i lagen motiverades med att återflyttarens integrering och sysselsättning i Finland främjas av att han eller hon talar finska eller svenska. Ändringen innebar en skärpning av inresevillkoren, eftersom det tidigare för inresa räckte med att den sökandes eller dennes närståendes finländska härkomst kunde visas med hjälp av dokument. I lagen infördes som villkor för beviljande av uppehållstillstånd att sökanden hade anmält sig till kön för återflyttare vid en finsk beskickning och hade tillgång till bostad. Kön för återflyttare och kravet på en bostad hade tidigare baserat sig på förvaltningspraxis.

Utlänningslagen från 1991 upphävdes genom den utlänningslag som trädde i kraft den 1 maj 2004 (301/2004). I samband med totalreformen togs bestämmelsen om ingermanländarnas invandring i grunden oförändrad in i den nya utlänningslagen. Till bestämmelsen fogades ett bemyndigande om att närmare bestämmelser om grunderna för och anordnandet av språkprov får utfärdas genom förordning. Dessutom överfördes behörigheten att bevilja uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst från de finska beskickningarna i utlandet till Utlänningsverket (numera Migrationsverket).

Närmare bestämmelser om grunderna för och anordnandet av språkexamen för återflyttare finns i statsrådets förordning om grunderna för och anordnandet av språkexamen för personer som kommer från det forna Sovjetunionens territorium (179/2005).

Återflyttare från Ryssland

Förfarandet för återflyttning inleds när sökanden anmäler sig till återflyttningskön genom att fylla i en anmälningsblankett vid en finsk beskickning (Moskva, S:t Petersburg, Petrozavodsk eller Murmansk). I samband med anmälningen till kön ska sökanden förete åtminstone ett dokument som visar att han eller hon har finländsk härkomst. Sökandens basuppgifter registreras och han eller hon får ett personligt könummer.

De som har anmält sig till återflyttningskön får sina ärenden behandlade i den ordning anmälningarna har kommit in. Migrationsverket kan emellertid enligt prövning från fall till fall och av särskilt vägande skäl avvika från behandlingsordningen enligt könummer.

Den som har anmält sig som återflyttare vid beskickningen i S:t Petersburg och Petrozavodsk ska delta i samhällsorientering för återflyttare i Ryssland innan uppehållstillstånd kan beviljas. Deltagande i samhällsorientering krävs dock inte av dem som har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland och av personer som har tjänstgjort i finska armén. I samhällsorienteringen för återflyttare ligger tyngdpunkten på undervisning i finska. I högst exceptionella fall krävs inte deltagande i samhällsorientering, exempelvis på grund av att sökanden redan kan finska, är ålderstigen eller bor på långt avstånd från utbildningsorten. Samhällsorienteringen inleds i regel redan innan ansökan om uppehållstillstånd anhängiggörs, och man kan endast delta en gång i den. När samhällsorienteringen är slut kallas sökanden till språkprov.

Tidigare var det praxis att Migrationsverket intervjuade sökanden vid beskickningen och samtidigt granskade de dokument som denne föredde om sin finländska härkomst. Sedan uppehållstillståndsblanketterna förnyades i februari 2010 har det inte längre gjorts några återflyttningsintervjuer. I stället ska sökanden fylla i en separat ansökningsblankett som är avsedd för ingermanländska återflyttare. I blanketten ingår de frågor som tidigare ställdes vid återflyttningsintervjun. Sökanden ska anhängiggöra ansökan om uppehållstillstånd vid beskickningen under det läsår som hänför

sig till samhällsorienteringen, förutsatt att han eller hon har möjlighet att delta i de språkexamina som ordnas under vårterminen. Ansökan om uppehållstillstånd lämnas till Migrationsverket, där man granskar de dokument som sökanden företer om sin finländska härkomst.

Innan uppehållstillstånd beviljas ska sökanden avlägga en språkexamen som anordnas av en finsk myndighet. Sökanden ska ha sådana kunskaper i finska eller svenska som motsvarar åtminstone nivå A2. Med detta avses en nivå där man klarar sig språkligt, d.v.s. språkkunskaperna räcker till för att sökanden ska klara sig i vardagens muntliga och skriftliga situationer. Språkexamen består av fyra delområden: muntlig färdighet, hörförståelse, läsförståelse och skriftlig färdighet. De som har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland och personer som har tjänstgjort i finska armén behöver inte avlägga språkexamen.

För tillfället används en digital version av språkexamen för ingermanländska återflyttare (DIPAKI). I den digitala språkexamen har ett test installerats på en dator där deltagarens svar registreras under provets gång. Utbildade utvärderare bedömer senare proven i Finland vid gemensamma utvärderingstillfällen. Språkexamen är avgiftsfri för sökanden. Språkkunskaperna kan också påvisas genom examensintyg från en allmän språkexamen som sökanden har avlagt på egen bekostnad. I detta fall krävs språkkunskaper på åtminstone nivå 2 i examen på grundnivå.

Sökanden ska delta i, och med godkänt vitsord avlägga, språkexamen inom två år från anhängiggörandet av ansökan om uppehållstillstånd. Om sökanden inte avlägger språkexamen med godkänt vitsord på första försöket har han eller hon möjlighet att delta i provet på nytt. Om sökanden inte avlägger språkexamen med godkänt vitsord på andra försöket får han eller hon avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Avslag på ansökan om uppehållstillstånd meddelas också om återflyttaren inte anger ett godtagbart skäl till uteblivande från språkprov eller avbryter avläggandet av examen trots att han eller hon redan tidigare har deltagit i ett prov. Trots ett avslagsbeslut som gäller uppehållstillstånd får sökanden lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd.

Sökanden behöver inte anmäla sig som återflyttare på nytt och han eller hon behåller sitt tidigare könummer. Det ordnas emellertid ingen ny samhällsorientering för sökanden. Från det datum den nya ansökan har anhängiggjorts har sökanden ett års tidsfrist att avlägga språkexamen.

Innan en återflyttare kan beviljas uppehållstillstånd ska han eller hon ha tillgång till bostad i Finland. Bostaden kan vara en sådan bostad som kommunen har anvisat sökanden eller en ägar- eller hyresbostad som sökanden fått på den privata marknaden. Sökanden ska förete en utredning över saken i form av ett skriftligt hyres- eller underhyresavtal. Bostaden ska stå till sökandens förfogande så snabbt som möjligt, dock senast inom ett år från det att sökanden har avlagt språkexamen.

Om alla ovan nämnda villkor och allmänna förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd enligt utlänningslagen uppfylls, beviljar Migrationsverket sökanden ett kontinuerligt uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst för ett år. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts inte att sökandens försörjning är tryggad på det sätt som avses i utlänningslagen.

Kontinuerligt uppehållstillstånd kan beviljas återflyttarens familjemedlem samt barn som är beroende av denne för sin försörjning och som inte har fyllt 18 år förrän sökanden har beviljats uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst. Familjebandet mellan återflyttaren och dennes barn bedöms vid den tidpunkt då den huvudsakliga sökanden beviljas uppehållstillstånd. Eftersom förfarandet för återflyttning kan ta flera år i anspråk räknat från det att sökanden ställde sig i kö, har man gett anvisningar om att familjemedlemmarnas ansökningar om uppehållstillstånd lämnas in först i det skede då den huvudsakliga sökanden med godkänt vitsord har avlagt språkexamen. Också familjemedlemmarna ska uppfylla de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. För att familjemedlemmar ska kunna beviljas uppehållstillstånd förutsätts inte att familjens försörjning är tryggad.

Återflyttare från andra länder än Ryssland

Återflyttningskön används i dag endast i Ryssland. Ingermanländare som kommer från andra länder anmäler sig som återflyttare vid en finsk beskickning direkt genom att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd. Ansökan kan lämnas in när som helst utan att sökanden behöver stå i kö. Beskickningen ska emellertid anvisa sökanden att lämna in ansökan först när han eller hon behärskar finska tillräcklig väl för att avlägga språkexamen. Sökanden förutsätts inte delta i samhällsorientering.

Sökanden ska delta i språkexamen inom två år från anhängiggörandet av ansökan om uppehållstillstånd, om inte Migrationsverket anser att deltagandet är oskäligt på det sätt som avses i utlänningslagen. Under de senaste åren har endast ett fåtal återflyttare kommit till Finland från andra länder än Ryssland. Ett litet antal sökande har kommit från Ukraina, Estland, Lettland och Litauen.

Ingermanländarnas återflyttning och Estlands EU-medlemskap

Återflyttningen av ingermanländare från Estland började 1994. Åren 1994—1997 anmälde sig ca 3 000 personer till återflyttningskön. Åren 1997—2005 var antalet anmälda endast ca 2 000. Som mest fanns det ca 5 000 personer i återflyttningskö i Estland. För Estlands vidkommande upprätthålls det inte längre en separat återflyttningskö.

Estland blev medlem i Europeiska unionen i början av maj 2004. Bestämmelser om inresa i fråga om medborgare i Europeiska unionen finns i 10 kap. i utlänningslagen. Utgångspunkten är att unionsmedborgare själva registrerar sin uppehållsrätt. Om förutsättningarna för registrering av uppehållsrätt uppfylls är detta det förfarande för fastställande av uppehållsrätt som primärt tillämpas. En unionsmedborgare vars uppehållsrätt inte kan registreras eller fastställas med stöd av 10 kap. i utlänningslagen kan enligt lagens 153 a § undantagsvis beviljas uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. En unionsmedborgare kan därmed ansöka om uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst. Till-

stånd kan inte beviljas om förutsättningarna för registrering av uppehållsrätt uppfylls.

En estnisk medborgare kan lämna in ansökan om uppehållstillstånd antingen till en finsk beskickning i sitt hemland eller till polisinspektionen i Finland. Sökanden behöver inte särskilt anmäla sig som återflyttare vid den finska beskickningen i Tallinn. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs det att sökandens finländska härkomst har visats på godtagbart sätt, att sökanden har avlagt språkexamen och att han eller hon har en bostad i Finland. Återflyttare avlägger den språkexamen som krävs i Migrationsverkets lokaler i Finland. I fråga om enskilda återflyttare räcker flyttprocessen från Estland ca 6—12 månader, vilket är betydligt kortare tid än för återflyttare från Ryssland.

Fortsatt tillstånd som beviljas i Finland

Enligt 54 § 1 och 6 mom. i utlänningslagen beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd om villkoren för det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet fortfarande uppfylls. Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas på nya grunder, om utlänningskandidaten kunde beviljas första uppehållstillstånd på dessa nya grunder.

Ingermanländare beviljas ett första uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst för ett år. Upphållstillståndet är till karaktären kontinuerligt. Innehavaren av ett uppehållstillstånd kan i Finland ansöka om fortsatt tillstånd på basis av finländsk härkomst, varvid ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för högst fyra år.

Om en ingermanländare har beviljats ett första uppehållstillstånd på någon annan grund (exempelvis arbete eller studier), och han eller hon redan har flyttat till Finland, kan personen i fråga ansöka om ett nytt, tidsbegränsat uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst (s.k. ändrad status). Om grunden för beviljande av uppehållstillstånd ändras beviljas fortsatt tillstånd till en början för ett år. I regel har polisen befogenhet att fatta beslut om fortsatt uppehållstillstånd. I ovan nämnda situationer där en personens status har ändrats har emellertid Migrationsverket avgjort ansökningar som gäller nya, tids-

begränsade uppehållstillstånd med stöd av 210 § i utlänningslagen.

Den förvaltningspraxis i fråga om ändrad status som tillämpades innan den nuvarande utlänningslagen trädde i kraft baserade sig på inrikesministeriets anvisning (Dnr 9/011/99), enligt vilken en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller studier av särskilda skäl kunde beviljas ett nytt uppehållstillstånd för stadigvarande vistelse i landet. Som ett sådant skäl betraktades exempelvis att personen arbetar i Finland sedan två år och dessutom har stadigvarande bostad här. När den gällande lagen trädde i kraft ville man inte ändra på denna etablerade förvaltningspraxis. Därmed beviljas enligt gällande praxis fortsatt tillstånd på basis av finländsk härkomst om sökandens finländska härkomst har visats på godtagbart sätt, om sökanden har avlagt språkexamen och om han eller hon har en bostad i Finland. För att fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts inte att sökanden har anmält sig till kön för återflyttare. Det förutsätts inte heller att sökanden har bott i Finland i två år, på det sätt som anges i anvisningen.

När det rör sig om ändrad status kan sökanden avlägga språkexamen som krävs i Migrationsverkets lokaler i Finland. I regel ska sökanden delta i språkexamen först efter att han eller hon har lämnat in ansökan om uppehållstillstånd. Examenstillfällen ordnas med en eller två månaders mellanrum beroende på antalet sökande. Språkexamina är avgiftsfria. Om sökanden så vill får han eller hon avlägga en avgiftsbelagd allmän språkexamen.

När det gäller fortsatt tillstånd är behandlingstiden för ansökan om uppehållstillstånd kortare än i normala fall av återflyttning. Antalet ansökningar som gäller ändrad status har varit rätt litet. Ett tiotal sådana ansökningar anhängiggörs vid Migrationsverket varje månad. Största delen av dessa ansökningar lämnas in av sökande som har beviljats ett första uppehållstillstånd på grund av arbete.

Unionsmedlemmar som vistas i Finland kan inte beviljas fortsatt uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst om förutsättningarna för registrering av uppehållsrätt uppfylls.

Antalet ingermanländare i Finland

Det exakta antalet ingermanländare som har flyttat till Finland och är stadigvarande bosatta här är okänt, eftersom man i den officiella statistikföringen inte särskilt frågar efter en persons etniska ursprung. Statistikuppgifter om den utländska befolkningen i Finland samlas i huvudsak på basis av medborgarskap, inte nationalitet. En annan orsak till att det inte finns exakta statistikuppgifter är att ingermanländarnas återflyttning i början behandlades på samma sätt som annan återflyttning, och det samlades inte särskilt in närmare statistikuppgifter om den.

Upphållstillstånd som beviljades på basis av finländsk härkomst (ingermanländare och avkomlingar till tidigare finska medborgare) utgjorde åren 2008 och 2009 ca 2—3 % av de årligen beviljade uppehållstillstånden.

Under perioden 2005—2009 beviljade Migrationsverket uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst till sammanlagt knappt 2 000 personer. I siffran ingår också de uppehållstillstånd som beviljades avkomlingar till tidigare finska medborgare. År 2005 beviljades sammanlagt 360 uppehållstillstånd, år 2006 sammanlagt 368, år 2007 sammanlagt 374, år 2008 sammanlagt 395 och år 2009 sammanlagt 474 uppehållstillstånd.

Inom ramen för återflyttningssystemet har också många familjemedlemmar till återflyttare flyttat till Finland, och en del av dem har eventuellt själva haft finländsk härkomst. Dessutom har en del av de ingermanländare som har flyttat till Finland sökt sig till landet t.ex. på grund av arbete eller studier. Hur många dessa personer är går det inte att få uppgifter om. Vid sidan av Migrationsverket har också utrikesministeriet varit behörigt att bevilja återflyttare uppehållstillstånd i de fall där ansökan har anhängiggjorts under den tid då utlänningslagen från 1991 var i kraft. Därför ger inte Migrationsverkets statistik över uppehållstillstånd en heltäckande bild av antalet inflyttade ingermanländare i Finland.

Enligt uppgifter som har samlats in av generalkonsulatet i S:t Petersburg flyttade åren 2005—2009 ca 3 200 återflyttare till Finland från det forna Sovjetunionens territorium. I siffran ingår också avkomlingar till tidigare finska medborgare och i någon mån familje-

medlemmar till återflyttare. Å andra sidan saknas i siffrorna eventuellt sådana personer som på eget initiativ har skaffat bostad i Finland, eftersom statistiken baserar sig på den lista som generalkonsulatet för över sökande som har uttryckt intresse för kommunala hyresbostäder.

Innan de får finskt medborgarskap statistikförs de ingermanländare som bor i Finland i huvudsak som medborgare i Ryska federationen, Estland eller det forna Sovjetunionen. Enligt statistiken över befolkningsstrukturen bodde i Finland vid slutet av år 2009 28 210 medborgare i Ryska federationen och 51 683 personer med ryska som modersmål. Långt ifrån alla de som hör till ovan nämnda grupper är emellertid ingermanländare, och dessutom har en del av återflyttarna redan fått finskt medborgarskap. I statistiken har dessutom en del av ingermanländarna angetts ha finska som modersmål.

På basis av de olika statistikuppgifterna kan det bedömas att ca 30 000 återflyttare huvudsakligen från Ryssland och Estland har flyttat till Finland under de senaste tjugo åren. Återflytningen av ingermanländare var som livligast på 1990-talet, när så många som 1 500—2 000 personer flyttade till Finland varje år. Vid millennieskiftet kom det ännu ca 1 000 återflyttare till Finland varje år, medan siffran från och med år 2004 har legat kring 500—600 varje år.

Sammanlagt ca 20—30 personer anmäler sig varje månad till återflyttarkön vid de finska beskickningarna i Ryssland. Den person som i oktober 2010 senast anmälde sig till kön fick könummer 22 121. De ca 12 500 personer som stod främst i kön har redan fått sitt återflyttningsärende behandlat. Det finns alltså för närvarande ca 10 000 personer i återflyttningskön i fråga om vilka ärendets behandling inte ännu har inletts, och vars livssituation eller flyttningsvilja man inte har uppgifter om.

Det går inte att få exakta statistikuppgifter om ålders- och könsfördelningen eller om återflyttarnas placering i landet. Återflyttarna är i regel personer i arbetsför ålder som har flyttat till Finland tillsammans med sin familj. De bor huvudsakligen i huvudstadsregionen, Östra Finland, Mellersta Finland, Tavastland, Kymmenedalen och i större till-

växtcentra som t.ex. Åbo och Tammerfors, men också på orter med landsbygdskaraktär i synnerhet i Östra Finland. Statistiken från generalkonsulatet i S:t Petersburg visar att av dem som flyttade till Finland 2009 placerade sig ca 20 % i Nyland och ca 37 % i Sydöstra Finland. Under de senaste åren har i synnerhet Kotka tagit emot många inflyttade ingermanländare.

Kostnaderna för återflyttningsförfarandet

Både den samhällsorientering för återflyttare som ingår i återflyttningsförfarandet och anordnandet av språkprov föranleder tilläggskostnader för staten jämfört med det allmänna förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd. Under tidigare år har 900 000 euro (förslagsanslag) reserverats i statsbudgeten för samhällsorienteringen och anordnandet av språkprov. Åren 2005—2006 användes uppskattningsvis något över hälften av anslaget och åren 2007—2009 mindre än hälften. Eftersom antalet personer som deltog i samhällsorientering klart hade minskat och eftersom det anslag som hade reserverats för ändamålet hade överdimensionerats under flera år minskades kalkylen över anslagsbehovet under momentet till 376 000 euro i budgeten för 2010.

Antalet personer som deltar i samhällsorientering för återflyttare har emellertid ökat något. Under läsåret 2008—2009 hade 255 personer inlett samhällsorientering medan antalet var 424 under läsåret 2009—2010. Under läsåret 2010—2011 har 410 personer inlett samhällsorientering för återflyttare. Kostnads-kalkylen för de samhällsorienteringskurser som har inletts 2010 är 320 000 euro, medan kostnaderna år 2009 var ca 260 000 euro. Språkprov ordnas i S:t Petersburg och i Petrozavodsk en gång per år. I Finland ordnas språkprov vid behov, cirka tio gånger per år. Kostnaderna för språkproven har varit ca 160 000 euro per år, vilket också uppskattas vara anslagsbehovet år 2010. Kostnader föranleds förutom av provtillfällena också av sakkunnigarvoden. I arvoden ingår bedömningsarvoden till personer som Migrationsverket har godkänt som bedömare vid språkprov samt kostnader för dessa personers resor till bedömningstillfällena. Dessa kostnader

uppgick till ca 20 000 euro år 2009. Arvodena år 2010 beräknas uppgå till 25 000 euro. I fråga om samhällsorienteringen för återflyttare bedöms anslagsbehovet vara sammanlagt ca 505 000 euro år 2010.

I utgiftsramarna för statsfinanserna 2011—2014 har man beredskap att anvisa 376 000 euro för samhällsorientering för återflyttare. I budgetpropositionen för 2011 har man föreslagit ett tilläggsanslag på 500 000 euro under momentet.

TABELL 1. Medel som har använts för samhällsorientering för återflyttare åren 2007—2009 (moment 26.40.20 i statsbudgeten)

	2007	2008	2009
Samhällsorientering för återflyttare			
Samhällsorientering	288 921	205 757	256 535
Ordnande av språkprov	97 348	160 878	158 030
Sakkunnigarvoden	476	12 545	20 913
Sammanlagt	386 745	379 180	435 478

Bestämmelser om ersättning av de kostnader som kommunerna föransleds av mottagandet av återflyttare finns i statsrådets beslut om ersättning av kostnader för flyktingar och vissa andra invandrare samt för arrangemang vid mottagande av asylsökande (512/1999). Enligt statsrådets beslut kan staten ersätta kommunernas kostnader för utkomststöd för högst ett halvt år i fråga om återflyttare. Om en kommun ordnar utkomsten för en person av den anledningen att personen på grund av sin ställning vid immigrationen inte kan få pension eller någon annan socialskyddsförmån, kan kommunens kostnader för detta ersättas för högst fem år. Betydande kostnader som åsamkats av ordnandet av långvarig social- och hälsovård som en återflyttad persons handikapp eller sjukdom förutsätter kan också ersättas för högst fem år. Ersättningstiden börjar när personens första hemkommun antecknas i befolkningsdatasystemet. I fråga om krigsveteraner och deras makor ersätts de kostnader som föransleds av boende, tryggnad av utkomsten samt ordnande av social- och hälsovård under hela den tid de bor i Finland. Också återflyttarnas familjemedlemmar omfattas av ersättningarna. Återflyttare som har fått finskt medbor-

garskap omfattas emellertid inte av kostnadsersättningarna. Eventuella språktjänster som återflyttare behöver ersätts inte särskilt med statens medel. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration och ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 185/2010 rd) lämnades till riksdagen i oktober 2010. I propositionen föreslås att ovan nämnda bestämmelser om ersättning för kostnader ska överföras till lagnivå.

Staten har i sin budget sedan år 1991 haft beredskap att betala ersättning till kommunerna för mottagande av ca 2 000 återflyttare varje år. Antalet uppehållstillstånd som beviljas varje år har inte kunnat överstiga den volym som uppskattas i statsbudgeten. Under tidigare år har 9 300 000 euro (förslagsanslag) reserverats i budgeten varje år för ersättning till kommunerna för utkomststöd och särskilda kostnader. Under de senaste åren har cirka två tredjedelar av anslaget använts. Av denna orsak har man i 2010 års statsbudget reserverat 5 060 000 euro för statlig ersättning till kommunerna. Anslagsbehovet har uppskattats till samma belopp också i utgiftsramarna för statsfinanserna 2011—2014.

TABELL 2. Statlig ersättning till kommunerna för utkomststöd till vissa personer som flyttar till Finland samt för särskilda kostnader för social- och hälsovård som givits dem åren 2006—2009 (moment 26.40.30 i statsbudgeten)

	2006	2007	2008	2009
Utkomststöd 6 mån.	1 442 610	1 240 919	1 117 134	1 111 445
Utkomststöd 5 år	2 416 070	2 071 526	1 618 357	1 787 760
Särskilda kostnader	1 296 456	1 324 098	1 115 567	1 064 685
Frändeveteraner	949 653	1 109 292	1 166 545	993 875
Sammanlagt	6 104 789	5 745 835	5 017 603	4 957 765

1.2 Bedömning av nuläget

Under årens lopp har man lagt till nya villkor för återflyttningen och också utfärdat bestämmelser om dem i lag. Genom att gradvis införa ytterligare villkor har man velat göra återflyttningen mer kontrollerad jämfört med hur den skedde under de första åren. Genom en grundlig utredning av den finländska härkomsten ville man förhindra missbruk. Genom kravet på en bostad ville man säkerställa att flyttningen sker på ett kontrollerat sätt också för kommunernas del. Syftet med samhällsorienteringen för återflyttare och språkexamen har däremot varit att ge återflyttarna bättre utsikter att integreras och få arbete.

Genom utlänningslagens 48 § har man särskilt för personer från det forna Sovjetunionens territorium skapat ett eget uppehållstillståndsförfarande som i betydande grad avviker från det ordinarie uppehållstillståndsförfarandet.

Som process har förfarandet för sökande av uppehållstillstånd, behandlingen av ansökningarna samt beviljandet av tillstånd i stor utsträckning styrts på förvaltningsväg, utan reglering i lag. Med undantag för anmälan till kön kan inte den som ansöker om uppehållstillstånd själv påverka vid vilken tidpunkt ansökan om uppehållstillstånd blir anhängig. Å andra sidan har sökanden möjlighet att fördröja behandlingstiden. Behandlingen av en ansökning inbegriper faser som kan vara mycket långvariga och som inte Migrationsverket, som avgör ansökan, kan påverka.

Upphållstillstånd beviljas först när samtliga villkor för beviljande av tillstånd är uppfyllda. Efter att språkexamen har godkänts måste sökanden ännu få tag på en bostad. Det

kan ta rätt lång tid att finna en bostad om flyttaren inte själv tar initiativet utan väntar på att kommunen ska erbjuda en bostad. I regel tar det flera år för en person att uppfylla alla villkoren, och därför blir också behandlingstiden för ansökan om uppehållstillstånd mycket lång.

Med tiden har systemet för återflyttning utvecklats till en långvarig process där det har kunnat ta 10—15 år från det en person anmälde sig i kön till dess han eller hon har uppfyllt samtliga villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Återflyttningen har kritiserats för att processen är långsam och passiverande, om än kontrollerad och jämn. Att processen är för långsam påtalades i synnerhet strax före den ekonomiska recession som började vid slutet av år 2008, när det behövdes arbetskraft och det rådde brist på arbetskraft i vissa branscher och regioner.

När regeringens invandringsspolitiska program utarbetades 2005—2006 såg det ekonomiska läget bra ut, och det pågick en allt intensivare debatt om den förändring på arbetsmarknaden som de stora åldersklassernas pensionering för med sig. I detta läge ville man bättre än tidigare kanalisera den fortfarande rätt livliga återflyttningen av ingermanländare enligt arbetsmarknadens behov. Samtidigt konstaterade man att det noggrant reglerade återflyttningssystemet för ingermanländare med sin förankring i etniska kriterier hade spelat ut sin roll i en värld med ökad invandrande arbetskraft, och man ansåg det inte vara nödvändigt att upprätthålla systemet i sin nuvarande form. I regeringsprogrammet för Matti Vanhanens andra regering tog man in det invandrarpolitiska program som hade utarbetats under den föregående regeringsperioden, inklusive förslaget om att

stänga återflyttningskön och effektivisera kanaliseringen av dem som ännu stod i kön till den finska arbetsmarknadens behov.

Inrikesministeriet tillsatte i december 2008 ett projekt som syftade till att utveckla ingermanländarnas återflyttning och den lagstiftning som gäller återflyttningen i en mer ändamålsenlig riktning i enlighet med de riktlinjer i regeringsprogrammet som nämns ovan. Arbetsgruppens förhandsutredning blev klar i augusti 2009. Enligt arbetsgruppen skulle stängandet av återflyttningskön för ingermanländare förutsätta att utlänningslagens 48 § ändras eller upphävs.

I syfte att utreda återflyttningssituationen lät arbetsgruppen göra en enkät som sändes ut till 89 personer som företrädde statsförvaltningen, kommunerna, organisationer och andra intressentgrupper som bedömdes ha sakkunskap i fråga om ingermanländarnas återflyttning. Respondenterna ansåg att återflyttningssystemet var bra, eftersom flyttningen sker under kontrollerade former. Den stora mängden olika åtgärder och skeden gör emellertid processen långsam och tungrodd. Faktorer som fördröjer processen är enligt enkäten bristfälligt ifyllda blanketter samt sökandens uteblivande från intervju eller språkprov och brist på egen aktivitet för att främja flyttningen. Flyttningen till Finland fördröjs dessutom bl.a. av svårigheter att få bostad samt brist på arbete. Kravet på tillgång till bostad ansågs emellertid vara nödvändigt så länge som det finns många personer i kön. Många respondenter bedömde att de som verkligen har velat flytta till Finland i regel redan har flyttat hit under de senaste tjugo åren. Det ansågs att återflyttarkön borde stängas enligt en viss tidtabell och avvecklandet av kön effektiviseras bl.a. genom att man kartlägger sökandenas verkliga vilja och förmåga att flytta.

Eftersom återflyttningsförfarandet inte har gjort det möjligt för återflyttarna att flytta till Finland inom en skälig tid har många ingermanländare flyttat till Finland med stöd av ett uppehållstillstånd som har beviljats t.ex. på grund av arbete eller studier. Å andra sidan har många ingermanländare helt och hållet avbrutit flytten till Finland om deras ansökan har kunnat förväntas bli behandlad först efter en lång tid, eller om deras livssitu-

ation i övrigt har förändrats i väsentlig grad sedan de anmälde sig till återflyttningskön.

Under de senaste åren har det blivit allt svårare att fastställa den finländska härkomsten i synnerhet i fråga om yngre personer, eftersom nationaliteten inte längre antecknas i de handlingar som har utfärdats i Ryssland efter år 1990. Det går alltså inte nödvändigtvis att få tag på behöriga intyg i original över den finländska härkomsten. Systemet för återflyttning skulle kunna fortsätta i oförändrad form ännu några år framöver, men det kan eventuellt inom kort bli i det närmaste omöjligt att fastställa den finländska härkomsten. Också på grund av detta skulle återflyttningssystemet eller villkoren för beviljande av uppehållstillstånd sannolikt behöva ändras till vissa delar under de närmaste åren.

Ingermanländare och personer av finländsk härkomst har sedan 1990 haft möjlighet att flytta till Finland på denna grund. Syftet med systemet för återflyttning har varit att göra det möjligt för personer som har tillägnat sig en finländsk identitet och som har samhörighet med Finland att flytta till Finland. Under årens lopp har det emellertid skett ett generationsskifte bland återflyttarna, och en del av dem som söker sig till Finland via återflyttningssystemet upplever sig inte nödvändigtvis vara finländare på samma sätt som den förra generationen. Vissa personer kan tänkas delvis vilja flytta till Finland som återflyttare snarare för att återflyttningssystemet till vissa delar ställer mindre krav än det ordinarie systemet för uppehållstillstånd än på grund av att de önskar knyta band till sina föräldrars eller mor- eller farföräldrars forna hemland.

Det är inte längre ändamålsenligt att upprätthålla ett särskilt uppehållstillstånds-förfarande för ingermanländare, utan i stället borde systemet med uppehållstillstånd förenhetligas och förtydligas. Det återflyttningsförfarande som tillämpas för närvarande är tungrodd och osmidigt och som helhet taget inte ändamålsenligt vare sig för myndigheterna eller för den som ansöker om uppehållstillstånd. Den som överväger att flytta till Finland är tvungen att stå orimligt länge i kö på grund av de många skedena i återflyttningssprocessen, och personen i fråga har få möjligheter att själv påverka tidpunkten för återflyttningen. Innan systemet slutgiltigt läggs

ned bör det emellertid göras möjligt för dem som står i återflyttningskön och som fortfarande vill flytta till Finland att invandra klart smidigare och snabbare än vad som är fallet i dag. I detta syfte borde både lagstiftningen och förvaltningspraxis ändras.

Ifall återflyttningskön stängdes även om systemet för återflyttning i övrigt hölls kvar, skulle det enligt beräkning ta så mycket som 12—15 år att behandla ärendena i fråga om de ca 10 000 personer som står i kö just nu. Den totala behandlingstiden för tillståndsförfarandet i fråga om en enda sökande kan dra ännu längre ut på tiden. De personer som nu på basis av könumret har kallats till samhällsorientering för återflyttare anmälde sig till återflyttningskön redan 1998 och 1999. Deras ansökan om uppehållstillstånd behandlas inte ännu, och därför kommer det ännu att ta några år innan de eventuellt kan flytta till Finland.

Det är inte nödvändigt att begränsa möjligheterna för den förflyttade befolkningen från Ingermanland och de ingermanländska krigsveteranerna att flytta till Finland som återflyttare. Antalet personer som hör till dessa grupper och som vill flytta till Finland kan anses vara relativt litet. Sammanlagt rör det sig om uppskattningsvis ca 200 personer. Också i fråga om dem borde emellertid uppehållstillståndsförfarandet göras smidigare.

Unionsmedborgares ställning

Upphållstillstånd beviljas endast i ringa utsträckning estniska medborgare eller medborgare i andra EU-länder, även om det enligt utlänningslagen är möjligt i undantagsfall. I praktiken har unionsmedborgare som har finländsk härkomst kunnat beviljas uppehållstillstånd med stöd av 48 § i utlänningslagen. I och med att Estland har blivit medlem av EU är det emellertid inte förenligt med den allmänna invandringspolitiken att bevilja unionsmedborgare uppehållstillstånd, och det är inte längre motiverat att fortsätta att bevilja estniska medborgare uppehållstillstånd med stöd av 48 §.

Det är dock inte nödvändigt att ändra utlänningslagen till denna del, eftersom det i lagens 153 a § bestäms att registrering av en unionsmedborgares uppehållsrätt är primär i

förhållande till beviljande av uppehållstillstånd. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det att en unionsmedborgare vars uppehållsrätt inte kan registreras eller fastställas med stöd av lagens 10 kap. undantagsvis kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 4 kap.

2 Föreslagna ändringar

I denna proposition föreslås det att utlänningslagens 48 § ändras. Syftet med propositionen är att lägga ned det separata systemet för återflyttning för ingermanländare efter en övergångsperiod. Avsikten är att stänga återflyttningskön i Ryssland. Det kommer alltså inte längre att vara möjligt att anmäla sig som återflyttare efter den föreslagna tidpunkten. Det föreslås också en tidsfrist för inlämnande av ansökan om uppehållstillstånd. Efter att återflyttningssystemet har lagts ned kan ingermanlänarna söka sig till Finland i enlighet med det allmänna systemet för uppehållstillstånd.

En övergångsperiod behövs eftersom det fortfarande finns tusentals människor i återflyttningskön vilkas ärende inte ännu har behandlats och som borde erbjudas möjlighet att flytta till Finland innan återflyttningssystemet slutgiltigt läggs ned. Övergångsperioden måste vara tillräckligt lång för att så många som möjligt av dem som har anmält sig till kön ska ha tillräckligt med tid och möjligheter att flytta till Finland om de så vill. Å andra sidan får övergångsperioden inte heller vara alltför lång, eftersom myndigheterna då måste ha beredskap bl.a. i form av tillräckliga resurser att behandla återflyttningsärenden under flera år framöver, och då kan inte återflyttningssystemet läggas ned inom en skäligen tid.

Avsikten är att återflyttningssystemet innan det slutgiltigt läggs ned ska ändras så att det möjliggör en snabbare flyttning till Finland än för närvarande och samtidigt prioriterar personer som är aktiva och språkkunniga. För att minska återflyttningskön och få så många av de i kön varande personernas ärenden behandlade innan systemet läggs ned, föreslås det att man slopar den praxis om att återflyttningsärenden behandlas i könummerordning som för närvarande iaktas i förvaltningsförfarandet.

De personer som hörde till den förflyttade befolkningen från Ingermanland och de som tjänstgjorde i finska armén åren 1939—1945 ska trots nedläggningen av återflyttningssystemet kunna ansöka om uppehållstillstånd i Finland utan någon tidsfrist.

Bestämmelserna i 48 § i utlänningslagen

I utlänningslagens 48 § 1 mom. föreslås bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för personer från det forna Sovjetunionens territorium som har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland eller som tjänstgjorde i finska armén åren 1393—1945. I fråga om dessa grupper av personer föreslås bestämmelsen kvarstå i samma ordalydelse som i den gällande lagen. I momentet ska det inte längre föreskrivas om beviljande av tillstånd till sådana andra ingermanländare som avses i 48 § 1 mom. 3 punkten i den gällande lagen. Bestämmelser om dessa personers rättsliga ställning under övergångsperioden förslås i lagens övergångsbestämmelse.

Enligt det föreslagna 2 mom. är ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas en i 1 mom. avsedd person att denne har tillgång till bostad i Finland. Bestämmelsen motsvarar gällande lag.

Enligt gällande 48 § 3 mom. 1 punkten förutsätts det av sökanden att han eller hon har anmält sig som återflyttare vid en finsk beskickning. I propositionen föreslås det att de som hörde till den förflyttade befolkningen från Ingermanland och de som tjänstgjorde i finska armén inte längre ska behöva göra en separat anmälan som återflyttare för att beviljas uppehållstillstånd. Det föreslås också att man i fråga om dessa personer avstår från förvaltningspraxis att behandla ärendet i könummerordning. Dessa personer ska kunna lämna in sin ansökan om uppehållstillstånd vid en tidpunkt som de själva väljer, oberoende av om de har anmält sig till återflyttarkön eller inte.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för en i 1 mom. avsedd persons familjemedlem samt barn som är beroende av denne för sin försörjning. Bestämmelsen motsvarar den gällande lagens 48 § 2 mom. Avsikten är att man i fråga om barn också i fortsättningen ska tillämpa den

gällande särskilda bestämmelsen i stället för den allmänna bestämmelsen i utlänningslagens 38 §, trots att 38 § har ändrats genom en lag om ändring av utlänningslagen (549/2010) som trädde i kraft den 1 augusti 2010 så att ett barn ska vara minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet avgörs. Barnets minderårighet ska alltså fortfarande bedömas i förhållande till den tidpunkt då den person som har hört till den förflyttade befolkningen eller som har tjänstgjort i finska armén beviljas uppehållstillstånd. Enligt förslaget kan uppehållstillstånd på grund av familjeband inte beviljas barn som har fyllt 18 år vid den tidpunkt då huvudsökanden beviljas uppehållstillstånd.

Enligt paragrafens 4 mom. ska kravet på tryggad försörjning, som är en allmän regel i utlänningslagen, inte tillämpas när uppehållstillstånd beviljas en i 1 mom. avsedd person eller hans eller hennes familjemedlemmar. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i 48 § 5 mom. i den gällande lagen. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas personer som har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland, personer som har tjänstgjort i finska armén eller deras familjemedlemmar förutsätts alltså inte att deras försörjning är tryggad på det sätt som avses i 39 § i utlänningslagen.

Övergångsbestämmelse

Det föreslås att i lagen tas in en övergångsbestämmelse om att på ansökningar om uppehållstillstånd som är anhängiga när lagen träder i kraft ska tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

I övergångsbestämmelsen föreslås också bestämmelser om vilken rättslig ställning de personer som avses i 48 § 1 mom. 3 punkten i den gällande lagen ska ha före återflyttningssystemet läggs ned, eftersom det inte längre kommer att finnas bestämmelser om dem i 48 §. Till dessa personer hör de som själva eller vars ena förälder eller minst två av fyra mor- eller farföräldrar enligt anteckning i något dokument har eller har haft finsk nationalitet och som har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska. De utgör största delen av de återflyttare som flyttar till Finland varje år. På dessa personer ska enligt

förslaget tillämpas de bestämmelser som gällde vid den föreslagna lagens ikraftträdande, förutsatt att sökanden inom den utsatta tiden har anmält sig som återflyttare och lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd.

Enligt övergångsbestämmelsen kan uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst beviljas på det villkoret att sökanden har anmält sig som återflyttare vid en finsk beskickning senast den 1 juli 2011. Anmälningen till återflyttningskön sker enligt gällande praxis, d.v.s. sökanden ska fylla i en anmälningsblankett vid en finsk beskickning och förete åtminstone ett dokument som visar att han eller hon har finländsk härkomst. Avsikten är att återflyttningskön stängs den 1 juli 2011. Efter detta är det inte längre möjligt att anmäla sig till den. Återflyttare som inte anmäler sig till återflyttningskön inom den utsatta tiden kan inte beviljas uppehållstillstånd på denna grund.

Eftersom en återflyttningskö numera är i bruk endast i Ryssland har personer från andra tredjeländer och medlemsstater i Europeiska unionen anmält sig som återflyttare vid en beskickning direkt genom att lämna in en ansökningsblankett. I andra länder än i Ryssland har alltså ansökningar om uppehållstillstånd behandlats utan att sökandena har stått i kö. I fråga om dessa personer innebär den föreslagna tidsfristen för anmälan som återflyttare att de bör lämna in sin ansökan om uppehållstillstånd senast den 1 juli 2011. Med stöd av dessa bestämmelser kan uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst inte beviljas en ingermanländsk sökande som kommer från något annat land än Ryssland och som inte lämnar in sin ansökan om uppehållstillstånd inom den utsatta tiden.

I fall av ändrad status, där sökanden har beviljats ett första uppehållstillstånd på någon annan grund eller där personens uppehållsrätt som unionsmedborgare har registrerats i Finland, kan fortsatt uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst inte längre beviljas på en ansökan som görs i Finland om sökanden kommer från Ryssland och inte har anmält sig i återflyttningskö eller om sökanden kommer från något annat land och inte har lämnat in sin ansökan om fortsatt uppehållstillstånd senast den 1 juli 2011. En person som kommer från Ryssland och som har

anmält sig till återflyttningskön före denna tidsfrist kan beviljas fortsatt uppehållstillstånd på en ansökan som görs i Finland.

Det föreslås att övergångsperioden för stängandet av kön, d.v.s. tiden mellan det sista datumet för anmälan som återflyttare och tidsfristen för inlämnande av ansökan om uppehållstillstånd, ska vara fem år. Enligt förslaget kan uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst beviljas om sökanden har lämnat in sin ansökan om uppehållstillstånd senast den 1 juli 2016.

Sökandena bör i samband med samhällsorienteringen och språkexamina samt på andra sätt ges tillräckligt tydliga anvisningar om att ansökan om uppehållstillstånd måste lämnas in inom den fastställda tidsfristen. Sökande som eventuellt försöker lämna in sin ansökan efter den föreslagna tidsfristen ska informeras om att uppehållstillstånd inte längre kan beviljas på denna grund.

Det föreslås att det i fråga om ansökningar som lämnats in efter den utsatta tiden ska fattas beslut om att ansökan förfaller, om inte sökanden i sin ansökan åberopar någon annan tillståndsgrund, som då ska prövas. Sökandena ska ges anvisningar om att ansökan om uppehållstillstånd ska lämnas in först efter att de på godkänt sätt har avlagt språkexamen och har tillgång till en bostad i Finland. Om sökanden emellertid vill lämna in ansökan om uppehållstillstånd innan dessa villkor uppfylls, ska den myndighet som tar emot ansökan tydligt informera sökanden om att han eller hon i detta fall kan få avslag på ansökan. Den behandlingsavgift som tas ut för ansökan om uppehållstillstånd ska betalas i samband med anhängiggörandet.

Bestämmelser om de övriga villkoren för beviljande av uppehållstillstånd finns i 48 § 3 mom. i den gällande lagen. För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det att sökanden har anmält sig som återflyttare vid en finsk beskickning, att sökanden deltar i samhällsorientering som anordnas i utflyttningslandet, att sökanden företer ett intyg över att han eller hon har avlagt en av en finsk myndighet anordnad språkexamen enligt vilken han eller hon har sådana kunskaper i finska eller svenska som motsvarar åtminstone nivå A2 och att sökanden har tillgång till bostad i Finland.

Ovan nämnda villkor ska också tillämpas under övergångsperioden, med undantag för kravet på att delta i samhällsorientering. Villkoren har konstaterats vara nödvändiga för förvaltningen av återflyttningen, och det är inte ändamålsenligt att ändra dem i någon betydande omfattning. För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts inte längre att sökanden deltar i samhällsorientering som anordnas i utflyttningslandet. Genom att slopa detta villkor främjas förkortandet av återflyttningsköerna samtidigt som man möjliggör en smidigare och snabbare invandring. Avsikten är emellertid att samhällsorientering fortfarande ska ordnas, och de som vill delta i den kan göra det genom ett nivåprov som utbildaren anordnar. Antalet kurser kommer att vara begränsat. Ifall det finns ett stort intresse för kurserna kan det hända att inte alla som vill delta ryms med på kursen vid den tidpunkt de har valt.

Av en återflyttare ska alltså krävas att han eller hon behärskar finska eller svenska. Återflyttaren kan skaffa språkkunskaperna genom självständiga studier i stället för inom ramen för samhällsorienteringen. Med avvikande från gällande förvaltningspraxis föreslås det att sökanden ska kunna delta endast en gång i den avgiftsfria språkexamen som Migrationsverket ordnar i Ryssland. Om sökanden av godtagbara skäl, exempelvis sjukdom, är förhindrad att delta i språkexamen den dagen han eller hon har anmält sig till examen, kan han eller hon anmäla sig till ett prov som anordnas vid någon annan tidpunkt. Enligt förslaget ska återflyttare också kunna visa sina språkkunskaper genom att lämna in ett intyg över allmän språkexamen som avlagts i Finland på egen bekostnad. I regel ska det inte vara möjligt att visa språkkunskaperna på något annat sätt, som exempelvis genom intyg av en läroanstalt. Som intyg över språkkunskaper ska emellertid kunna godkännas en yrkesinriktad grundexamen som har avlagts på finska eller svenska, om det i examensintyget nämns att det rör sig om en sådan examen som avses i lagen om yrkesutbildning (630/1998). Deltagande i språkexamen ska inte heller framöver krävas om det kan anses vara oskäligt med beaktande av sökandens omständigheter.

Avsikten är att statsrådets förordning om grunderna för och anordnandet av språkexamen (179/2005) ska tillämpas under övergångsperioden.

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är enligt förslaget dessutom att sökanden har tillgång till bostad i Finland. Sökanden ska förete ett dokument som bevis på detta, exempelvis ett hyresavtal. Sökanden kan också flytta in exempelvis hos en släkting. I detta fall ska ett disponentintyg fogas till ansökan. Sökanden ska de facto ha tillgång till bostaden.

Det föreslås att också 48 § 4 och 5 mom. i den gällande lagen ska tillämpas under övergångsperioden. Sökanden ska visa sin finländska härkomst med hjälp av originaldokument eller, om detta inte är möjligt, på något annat tillförlitligt sätt. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på basis av finländsk härkomst förutsätts inte att sökandens försörjning är tryggad.

I fråga om familjemedlemmar och barn som är beroende av sökanden för sin försörjning ska de bestämmelser som gällde vid den föreslagna lagens ikraftträdande tillämpas, om ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in senast den 1 juli 2016. Upphållstillstånd på grund av familjeband ska beviljas i enlighet med de gällande bestämmelserna när det gäller sådana ansökningar som har lämnats in före övergångsperiodens slut. För att tillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att huvudsökanden redan har beviljats uppehållstillstånd på basis av sådan finländsk härkomst som avses i 48 §, eller att huvudsökanden beviljas uppehållstillstånd på basis av en ansökan som har lämnats in under övergångsperioden. På ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska gällande 48 § 2 och 5 mom. tillämpas. Trots ändringen av utlänningslagens 38 § ska barnets minderårighet fortfarande bedömas i förhållande till tidpunkten då huvudsökanden (barnets vårdnadshavare) beviljades tillstånd, såsom den särskilda bestämmelsen i gällande 48 § 2 mom. förutsätter. Återflyttarens barn ska vara minderårigt vid den tidpunkt då återflyttaren själv beviljas uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst. Beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband

ska enligt 5 mom. inte förutsätta att familjemedlemmens försörjning är tryggad.

Med stöd av 47 § 3 mom. i utlänningslagen ska återflyttarens familjemedlem emellertid kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband också med stöd av en ansökan som har lämnats in efter övergångsperiodens slut. Beviljande av tillstånd med stöd av utlänningslagens 39 § förutsätter emellertid att familjemedlemmarnas försörjning är tryggad. Eftersom återflyttare på grund av nedläggningen av återflyttningssystemet inte längre själva kommer att beviljas uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst, med undantag för dem som hade hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland eller dem som hade tjänstgjort i finska armén under andra världskriget, är det inte heller ändamålsenligt att fortsätta att tillämpa de särskilda bestämmelserna om krav på tryggad försörjning på återflyttares familjemedlemmar efter övergångsperiodens slut.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av propositionen hänför sig primärt till de ersättningar som betalas till kommunerna för de kostnader som mottagandet av återflyttare föranleder samt till ordnandet av samhällsorientering och språkexamina för återflyttare. De ekonomiska konsekvenserna sträcker sig över flera år. Det är svårt att exakt bedöma konsekvenserna i synnerhet för att man inte exakt vet hur många av de ingermanländare som står i återflyttningsskö som de facto kommer att flytta till Finland och i vilket skede av övergångsperioden de eventuellt kommer att flytta. Avsikten är att följa med de kostnader som föranleds av det nya system som tillämpas under övergångsperioden och vid behov ompröva anslagsbehovet.

Ersättning av kommunernas kostnader

Förslaget har inga konsekvenser när det gäller grunderna för systemet med ersättning till kommunerna. Räknat enligt de nuvarande bestämmelserna om ersättning kan statens direkta utgifter av återflyttningen bedömas öka

något, eftersom det i och med det nya återflyttningssystem som nu föreslås varje år sannolikt kommer att komma åtminstone något fler och till och med betydligt fler ingermanländska återflyttare till Finland än tidigare. År 2011 kan kostnaderna ännu antas ligga vid i stort sett den nuvarande nivån, d.v.s. vid omkring 5 miljoner euro per år. Propositionens konsekvenser när det gäller kostnader som föranleds av mottagandet av återflyttarna och deras familjemedlemmar kan emellertid inte exakt bedömas, eftersom kostnadsbeloppet bl.a. påverkas av åldersfördelningen bland dem som flyttar till Finland, deras behov av social- och hälsovård samt antalet familjemedlemmar som flyttar tillsammans med dem och som det inte går att få information om i förväg. Dessutom varierar utgifterna för invandrarnas sociala trygghet och hälso- och sjukvård betydligt från fall till fall. Under de senaste åren har inflyttarna i huvudsak varit personer i arbetsför ålder, men det finns också ett antal ingermanländare i pensionsåldern i återflyttningsskön. Efter lagens planerade ikraftträdande kommer åtminstone antalet ersättningar för kostnader som föranleds av ordnandet av utkomst under ett halvt år sannolikt att öka, eftersom man bedömer att nästan alla återflyttare kommer att behöva utkomststöd i det inledande skedet efter att de kommit till Finland. Också de övriga kostnaderna kan förväntas öka under övergångsperioden jämfört med den nuvarande nivån, men det är svårt att uppskatta beloppen i euro.

Propositionen har delvis också verkningar på beloppet av ersättningarna till kommunerna under de år som följer på övergångsperiodens slut år 2016, till den del det rör sig om ersättningar för kostnader för utkomststöd och särskilda kostnader under femårsperioden. De anslag som i och med den föreslagna lagändringen reserveras för ersättningar till kommunerna kommer emellertid på lång sikt att frigöras för andra ändamål.

Ordnande av samhällsorientering för återflyttare

Det är svårt att exakt bedöma propositionens konsekvenser när det gäller kostnaderna för samhällsorienteringen för återflyttare, ef-

tersom deltagande i samhällsorientering föreslås bli frivilligt. I praktiken har man emellertid märkt att samhällsorienteringen mycket ofta är nödvändig för att en person ska uppnå tillräckliga språkfärdigheter för att kunna klara av språkprovet. Därför kommer samhällsorientering fortfarande att ordnas. Till följd av den slutliga nedläggningen av återflyttningssystemet och den femåriga övergångsperioden kommer antalet återflyttare som vill delta i kurserna sannolikt att öka. Antalet samhällsorienteringskurser som ordnas per år kommer emellertid inte att utökas nämnvärt jämfört med den nuvarande nivån. Under läsåret 2010—2011 har samhällsorientering ordnats för sammanlagt 21 grupper, vilket innebär att 410 återflyttare har börjat studera. I praktiken har man kapacitet att ordna högst 30 kurser per år, d.v.s. för ca 600 personer, eftersom det bl.a. saknas kompetenta lärare och lämpliga lokaler för ett större antal än detta. Kostnaderna för det eventuellt ökade antalet deltagare i samhällsorientering under övergångsperioden 2011—2016 bedöms uppgå till ca 430 000 euro per år. Samhällsorientering ska enligt förslaget ordnas fram till läsåret 2015—2016.

Kostnaderna för ordnande av språkexamina förväntas öka betydligt före den slutgiltiga nedläggningen av återflyttningssystemet, eftersom man för att få kön att minska snabbare måste kunna erbjuda en allt större grupp människor möjlighet att delta i språkexamen. Vid behov finns det beredskap att ordna upp till fyra gånger fler språkexamenstillfällen än för närvarande. Ifall lagen träder i kraft i juli 2011 kommer kostnaderna av språkexamina sannolikt att öka redan under 2011. Kostnaderna för ordnandet av flera språkexamenstillfällen kan bedömas uppgå till ca 400 000 euro per år. Avsikten är att de sista språkexamenstillfällena ska ordnas under försommaren 2016. Det ökade antalet examenstillfällen medför också ett ökat behov av sakkunniga för att bedöma examina. Därför måste det för åren 2011—2016 reserveras mera anslag också för sakkunnigarvoden. Anslagsbehovet kan beräknas vara ca 40 000 euro per år.

I ramarna för statsfinanserna 2011—2014 har man beredskap att anvisa 376 000 euro för samhällsorientering för återflyttare. Som en följd av propositionen kan anslagsbehovet

under momentet bedömas vara ca 870 000 euro år 2011. Därför har man i statens budgetproposition för 2011 föreslagit ett tilläggsanslag på 500 000 euro utanför ramen. De totala kostnaderna åren 2012—2016 kan bedömas ligga på stort sett samma nivå. Kostnaderna påverkas emellertid delvis av återflyttarnas flyttningstilja och av hur aktivt de deltar i samhällsorientering och språkexamina.

Övriga ekonomiska verkningar

I takt med att antalet ansökningar om uppehållstillstånd ökar förväntas också intäkterna av de behandlingsavgifter som tas ut för ansökningarna öka. Närmare bestämmelser om behandlingsavgiftens storlek finns i inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgiftsbelagda prestationer (1354/2009). För närvarande är behandlingsavgiften för en ansökan som gäller ett första uppehållstillstånd 225 euro. Intäkterna av behandlingsavgifterna fördelas på de myndigheter som deltar i utförandet av prestationen, d.v.s. Migrationsverket, utrikesförvaltningen och polisen.

Återflyttare som har beviljats uppehållstillstånd är kommuninvånare när de bor i Finland, och omfattas av den bosättningsbaserade sociala tryggheten. Staten täcker via statsandelssystemet de kostnader som ordnandet av servicen föranleder.

Efterfrågan på tjänster som gäller exempelvis utbildning, social- och hälsovård, tolkning och boende kommer att öka när antalet återflyttare eventuellt ökar. Efterfrågan på tjänster påverkas bl.a. av antalet återflyttare som kommer till Finland, deras ålders- och könsfördelning, hälsotillstånd samt antalet familjemedlemmar. Det går emellertid inte att förete statistikuppgifter eller ens närmare uppskattningar av dessa faktorer.

En eventuellt ökad återflyttning under övergångsperioden påverkar vidare kostnaderna för integreringen och arbetskraftsservicen. Antalet personer som omfattas av en integrationsplan skulle öka, eftersom ingermanländarna när de flyttar till Finland har rätt till en integrationsplan enligt lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999). En

integrationsplan ska också utarbetas för flera återflyttare efter ikraftträdandet av den nya integrationslagen som behandlas som bäst av riksdagen. I integrationsplanen avtalar kommunen, arbets- och näringsbyrån och invandraren om åtgärder som stöder invandraren och dennes familj vid inhämtandet av de kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet. Behovet av arbets- och näringsbyråernas tjänster torde också öka under övergångsperioden och eventuellt även därefter. Största delen av återflyttarna kan bedömas vara i arbetsför ålder. En del av dem torde få sysselsättning snabbt eller har redan en arbetsplats i sikte när de kommer till Finland. För deras vidkommande föranleds alltså inga tilläggskostnader jämfört med den övriga befolkningen. En del återflyttare kommer emellertid sannolikt att behöva arbets- och näringsbyråernas tjänster i anslutning till sökande av arbete eller utbildning.

Även om återflyttningen temporärt skulle öka betydligt under övergångsperioden torde ingermanländarnas relativa andel av dem som invandrar till Finland varje år knappast bli särskilt stor. År 2008 och 2009 utgjorde uppehållstillstånden till återflyttare ca 2—3 % av samtliga uppehållstillstånd. Sålunda torde propositionens konsekvenser för kommuner och andra serviceproducenter som helhet förbli relativt ringa.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Konsekvenser i fråga om antalet ansökningar om uppehållstillstånd

Propositionen bedöms ha konsekvenser när det gäller antalet personer som anmäler sig till återflyttningsskön och antalet ansökningar om uppehållstillstånd som görs på basis av finländsk härkomst.

För närvarande står ca 10 000 personer i återflyttningsskö, och antalet personer som anmäler sig till kön varje månad ligger fortfarande kring 20—30. Antalet personer som står i kö kan ännu förväntas öka i någon mån före den föreslagna stängningen av återflyttningsskön i juli 2011. Å andra sidan behandlas hela tiden deras återflyttningssaken som står i kön.

I juli 2011 kommer det att stå klart hur många personer som eventuellt har för avsikt att ansöka om uppehållstillstånd i Finland under övergångsperioden. Hur många av dem som verkligen kommer att flytta till Finland finns det emellertid inga exakta uppgifter om. Det är högst sannolikt att långt ifrån alla personer som just nu står i återflyttningsskön eller som anmäler sig till kön inom den utsatta tiden kommer att flytta till Finland, trots att systemet avses bli nedlagt för gott. Dessa personer har stått i kön i årtal, som mest så länge som 12 år, och under denna tid har deras livssituation kunnat förändras i väsentlig grad. Också situationen i hemlandet påverkar flyttningssviljan. Dessutom kan invandringen begränsas av svårigheter att få tag på den bostad i Finland som krävs.

I praktiken skulle det vara mycket svårt att på förhand utreda flyttningssviljan hos de personer som står i kö just nu. Ifall man gjorde t.ex. en förfrågan per brev eller någon annan motsvarande utredning skulle troligtvis inte tillnärmelsevis alla tillfrågade personer lämna in svar, och å andra sidan är det möjligt att många för säkerhets skull skulle svara att de önskar flytta till Finland. Det kan också hända att personerna i kön tidigare har meddelat att de inte vill flytta till Finland, men att de ändrar sig senare. Under de senaste åren har man också kunnat märka vissa regionala skillnader i Ryssland när det gäller flyttningssviljan. Så har det t.ex. inom Petrozavodskområdet funnits ett större antal motiverade återflyttare än i S:t Petersburg. Detta har märkts bl.a. i att de som anmält sig till kön från Petrozavodskområdet i regel har deltagit i samhällsorientering och språkexamina, medan det i S:t Petersburg har funnits lediga platser.

Att återflyttningssystemet i sin reviderade form under övergångsperioden är tidsbegränsat kommer sannolikt att medföra att antalet ansökningar om uppehållstillstånd ökar i någon mån, eller rentav i betydlig grad. Under de senaste åren har ca 400—600 ansökningar om uppehållstillstånd anhängiggjorts varje år. Ansökningarna kan väntas öka med i genomsnitt några hundra varje år som en följd av propositionen. Det är också möjligt att ansökningssvolymen ökar betydligt jämfört med situationen i dag, exempelvis till det två- el-

ler tredubbla. Detta är emellertid osannolikt. Många faktorer inverkar på antalet ansökningar om uppehållstillstånd, bl.a. huruvida sökanden får tag på en bostad i Finland.

Om antalet återflyttare hålls på i stort sett den nuvarande nivån, kommer ca 3 000 ingermanländare att flytta till Finland under övergångsperioden, d.v.s. i genomsnitt ca 600 personer varje år. Eftersom ansökningsvolymen emellertid sannolikt kommer att öka åtminstone en aning jämfört med nuläget, kan det totala antalet återflyttare uppskattas till ca 4 000—7 000, vilket skulle innebära i genomsnitt ca 800—1 400 personer varje år.

Det ökade antalet ansökningar om uppehållstillstånd till följd av den föreslagna lagändringen ökar också antalet ansökningar om familjeåterförening. Antalet ansökningar på grund av familjeband kan emellertid inte uppskattas på förhand på något tillförlitligt sätt. Det faktum att det under övergångsperioden inte krävs att familjemedlemmens försörjning ska vara tryggad för att han eller hon ska beviljas uppehållstillstånd möjliggör familjeåterförening i de flesta fall.

Konsekvenser för Migrationsverkets och de finska beskickningarnas verksamhet

Propositionens konsekvenser hänför sig i första hand till myndigheternas personella resurser. De viktigaste myndigheterna med tanke på återflyttningssystemet är Migrationsverket och de finska beskickningarna i Ryssland, som under övergångsperioden blir tvungna att binda ytterligare personal vid administreringen av återflyttningssystemet och behandlingen av ansökningarna om uppehållstillstånd.

Propositionen har inte några verkningar på uppgiftsfördelningen mellan Migrationsverket och beskickningarna. I utlänningslagen finns inga närmare bestämmelser om uppgiftsfördelningen när det gäller återflyttningssärenden, utan uppgiftsfördelningen har baserat sig på etablerad praxis och överenskommelser mellan myndigheterna. Som en följd av propositionen skulle förvaltningspraxis ändras i någon mån i och med att könummersystemet och den obligatoriska samhällsorienteringen för återflyttare slopas. Avsikten är att Migrationsverket ska ansvara för

ordnandet av samhällsorientering och språkexamina och fatta beslut om ansökningarna om uppehållstillstånd. Dessutom ska en företrädare för Migrationsverket ta emot anmälningar till samhällsorientering och språkexamina. För mottagningen av anmälningar och ordnandet av kurser och examina kommer Migrationsverket emellertid fortfarande att ha behov av beskickningarnas hjälp och av deras lokaler. Avsikten är att beskickningarna ska ta emot anmälningar till återflyttningssköen och ansökningar om uppehållstillstånd och kontrollera att ansökan har fyllts i korrekt och att den innehåller de handlingar och uppgifter som behövs. Avsikten är att vardera myndigheten ska stå till tjänst med rådgivning.

Största delen av dem som vill flytta till Finland har redan anmält sig till återflyttningssköen. Därför förväntas inte lagändringen medföra någon större rusning till beskickningarna före den föreslagna stängningen av kön. Antalet förfrågningar till såväl beskickningarna som Migrationsverket med anledning av stängningen av kön torde emellertid öka i någon mån.

Antalet ansökningar om uppehållstillstånd torde öka. En liten ökning är att vänta redan strax efter lagändringen i och med att systemet med behandling av ansökningar i könummerordning slopas. Sannolikt kommer ansökningar att anhängiggöras mer jämnt över året än vad som är fallet i dag. Avsikten är att sökandena själva bättre ska kunna påverka tidpunkten för anhängiggörandet av ansökan genom att avlägga språkexamen och skaffa en bostad i Finland, utan att behöva vänta på sin tur eller delta i samhällsorientering som pågår ett läsår. Den föreslagna tidsfristen för anhängiggörande av ansökan om uppehållstillstånd torde också medföra att klart fler ansökningar än genomsnittet kommer att lämnas in när den utsatta tiden närmar sig. De största antalen ansökningar om uppehållstillstånd kan förväntas flyta in dels under tiden strax efter lagens ikraftträdande, dels under de sista åren som systemet är i användning.

För att de ingermanländare som har anmält sig till återflyttningssköen ska ha faktiska möjligheter att ansöka om uppehållstillstånd i Finland under övergångsperioden bör de er-

bjudas tillräckligt med språkexamenstillfällen. Migrationsverket ska ansvara för ordnandet av språkexamina och de ska enligt förslaget ordnas fram till sommaren 2016. Avsikten är att samhällsorienteringen fortfarande ska ordnas i form av köpta tjänster. Antalet orienteringskurser som ordnas per år kommer att ligga i stort sett på samma nivå som nu.

Vid Migrationsverket finns för närvarande tre tjänstemän med uppgift att ordna språkexamina och två tjänstemän som behandlar uppehållstillståndsärenden. Den föreslagna lagändringen medför ett tidsbegränsat behov av tilläggspersonal eftersom antalet ansökningar om uppehållstillstånd eventuellt kommer att öka. Det är ändå svårt att exakt bedöma behovet av ytterligare personal. Ytterligare personal kommer att behövas från och med lagens ikraftträdande till utgången av 2016. Man räknar med att det också år 2017 kommer att fattas ett litet antal beslut om uppehållstillstånd som gäller återvandra-re, eftersom fler ansökningar än i genomsnitt sannolikt kommer att anhängiggöras ännu strax innan den föreslagna tidsfristen löper ut. Ambitionen borde vara att tillgodose Migrationsverkets behov av ytterligare resurser genom en tillfällig omfördelning av personalen inom verket. Behovet av ytterligare resurser ska delvis kunna täckas genom intäkter från de avgifter som tas ut för det ökade antalet ansökningar om uppehållstillstånd. Detta förutsätter dock att man gör avkall på skyldigheten enligt produktivhetsprogrammet att verkställa nedskärningar, eftersom det annars inte är möjligt att anställa ytterligare personal. Vid behov ska man också i tilläggsbudgetpropositionen för 2011 kunna ansöka om anslag för att anställa ytterligare personal på viss tid.

Det är svårt att exakt bedöma behovet av ytterligare personal vid beskickningarna, eftersom det är svårt att förutspå hur mycket ansökningsvolymen kommer att öka och vid vilka tidpunkter ansökningar kommer att komma in. Jämfört med det ordinarie förfarandet för ansökning om uppehållstillstånd kräver återflyttningsförfarandet dessutom flera besök vid beskickningen. Beskickningarna måste bereda sig på en eventuell anhopning av ärenden både i början och slutet av över-

gångsperioden, och beskickningspersonalen bör ges tillräcklig utbildning i hanteringen av återflyttningsärenden. Också vid beskickningarna begränsas anställandet av ytterligare personal av bl.a. statens produktivhetsprogram. Dessutom begränsar de utrymmen som beskickningarna förfogar över antalet ytterligare personal som kan anställas.

I propositionen föreslås det att systemet för återflyttning gradvis läggs ned inom ramen för ett antal tidsfrister. Därför måste den centrala myndigheten se till att det ges tillräckligt effektiv information och rådgivning både innan lagen träder i kraft och under övergångsperioden. Enligt förslaget är det Migrationsverket som primärt ansvarar för informationen, men också de finska beskickningarna ska ha en allmän plikt att informera sina kunder på samma sätt som i övrigt när det gäller uppehållstillståndsärenden. Dessutom ska man sträva efter att utnyttja de rådgivnings- och informationstjänster som redan finns för utlänningar som vistas i Finland och som planerar att invandra. Också i Finland ska kommunerna och övriga myndigheter i olika skeden ges information om nedläggningen av återflyttningsystemet. Genom informationsverksamheten strävar man också efter att exempelvis bidra till att finna bostäder för återflyttare.

Konsekvenser för andra myndigheter

Polisen beviljar ingermanländska återflyttare fortsatt uppehållstillstånd och kontinuerligt uppehållstillstånd utom i fall av ändrad status. Ansökningar som gäller ändrad status avgörs av Migrationsverket. I takt med att antalet första uppehållstillstånd som beviljas återflyttare ökar kommer också antalet ansökningar som gäller fortsatt uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd som polisen ska behandla att öka något.

Propositionen kan bedömas ha indirekta konsekvenser också för de övriga myndigheternas verksamhet. Ifall det som en följd av lagändringen flyttar fler ingermanländare och deras familjemedlemmar än tidigare till Finland under övergångsperioden medför detta en ökad efterfrågan på kommunala och andra tjänster som gäller bl.a. hälso- och sjukvård, utbildning och sökande av arbete. Proposi-

tionen medför emellertid inte i sig några nya uppgifter för myndigheterna.

För att återflyttningskön ska kunna förkortas borde flera kommuner fås med i mottagandet av återflyttare. En faktor som betydligt har förlängt de totala behandlingstiderna inom återflyttningsförfarandet har varit den dåliga tillgången på kommunala hyreslägenheter. Om ett allt större antal kommuner deltar i mottagandet av återflyttarna främjar detta en större spridning i placeringen av återflyttarna i Finland, och jämnar ut servicebehovet för de enskilda kommunernas del.

3.3 Samhälleliga konsekvenser

Det är svårt att bedöma propositionens samhälleliga konsekvenser, eftersom det är svårt att bedöma ingermanländarnas verkliga flyttningsvilja och hur exempelvis stängningen av kön och det allmänna ekonomiska läget påverkar flyttningsviljan.

I och med att man frångår det system med behandling av ärenden i könummerordning som har iakttagits inom förvaltningspraxis, kommer flytten till Finland att för snabbas avsevärt i fråga om sådana personer som har språkkunskaper och något slags band till Finland och eventuellt sikte på en bostad eller arbetsplats i landet. De föreslagna ändringarna skulle också i betydande grad minska de totala behandlingstiderna, vilket skulle vara en avsevärd förbättring ur sökandenas synpunkt jämfört med det nuvarande systemet. I det nuvarande läget har återflyttare tvingats vänta upp till 12 år på sin tur innan de har kunnat delta i samhällsorientering, och också därefter kan många år ha hunnit förflyta innan uppehållstillstånd har beviljats. Som en följd av de föreslagna ändringarna kan en del av dessa personer få flytta till Finland mycket snabbt.

Det nuvarande systemet har bl.a. kritiserats för sin passiverande effekt, när återflyttarna har varit tvungna att vänta länge på sin tur. De personer som verkligen vill flytta till Finland och som också vill satsa på språkstudier kommer att ha nytta av de föreslagna ändringarna. I propositionen föreslås det en övergångsperiod på fem år för nedläggningen av återflyttningsystemet. Därför måste en återflyttare som är intresserad av att flytta till

Finland själv mer aktivt än tidigare se till att han eller hon uppfyller förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd, så att han eller hon kan avlägga språkexamen och få tag på en bostad inom den utsatta tiden. Det lönar sig t.ex. inte för en återflyttare att delta i samhällsorienteringen först mot slutet av övergångsperioden, eftersom alla som vill delta inte nödvändigtvis ryms med på kursen vid den tidpunkt de har valt. Också i övrigt bör sökanden förhålla sig planmässigt till återflyttandet och sträva efter att aktivt söka bostad och arbete. Att förbereda sig för flytten är dessutom betydligt lättare jämfört med situationen under återflyttningsystemets första år, eftersom de flesta återflyttare redan har nätverk av släktingar och bekanta i Finland. Att resa från Ryssland till Finland med visum är också mycket vanligt.

Förslaget har inga direkta konsekvenser för sysselsättningen i regionerna eller återflyttarnas sysselsättning. Genom samhällsorientering för återflyttare och språkexamen har man velat ytterligare säkerställa att återflyttarna har bra utsikter att integreras och få arbete. Det finns inga exakta uppgifter att tillgå om de ingermanländska återflyttarnas sysselsättning, eftersom statistikuppgifter inte samlas på basis av nationalitet. I regel kan emellertid deras sysselsättningsutsikter och anpassning till finska förhållanden anses vara relativt goda. På basis av de uppgifter man har fått från kommunerna har kommunerna i huvudsak positiva erfarenheter av återflyttarna som arbetstagare och som kommuninvånare överlag. Jämfört med andra invandrargrupper är ingermanländarna relativt välutbildade och yrkesskickliga. Dessutom kan det bedömas att återflyttarnas insikter i två språk och två kulturer har varit till nytta för dem när de sökt arbete. Deras inträde i arbetslivet och integration i samhället har emellertid fördröjts bl.a. av bristen på service för invandrare och av det svaga ekonomiska läge och sysselsättningsläge som råder just nu. På längre sikt utgör de ingermanländska återflyttarna en invandrargrupp som i framtiden kan tänkas få arbete inom branscher där det råder brist på arbetskraft.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Regeringspropositionen har beretts vid inrikesministeriet. Inrikesministeriet tillsatte i december 2008 ett projekt som syftade till att göra en förhandsutredning över de åtgärder som behövs för att genomföra de riktlinjer beträffande återflyttningssystemet för ingermanländare som dras upp i regeringsprogrammet för Matti Vanhanens andra regering. Förhandsutredningen blev klar i augusti 2009.

I december 2009 tillsatte inrikesministeriet ett lagstiftningsprojekt för att bereda regeringens proposition med förslag till ändring av utlänningslagen så att den motsvarar målet om att återflyttningsskön för ingermanländare stängs och det nuvarande systemet läggs ned efter en eventuell övergångsperiod. I den arbetsgrupp som beredde propositionen ingick företrädare för inrikesministeriet och Migrationsverket. Arbetsgruppen förde diskussioner med företrädare för utrikesministeriet, Suomi-Seura ry, Kotka stad och Finlands Kommunförbund. Vid beredningen har man också utnyttjat de svar som inhämtades i samband med förhandsutredningen samt utredningsprojektets slutrapport.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtanden om utkastet till proposition begärdes av 48 olika instanser. Utlåtanden begärdes av bl.a. justitieministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, utbildnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, de högsta laglighetsövervakarna och minoritetsombudsmannen. Utlåtanden begärdes också av närings-, trafik och miljöcentralerna, vissa frivilligorganisationer och andra organisationer samt av vissa kommuner. Alla remissinstanser gav inte utlåtanden i ärendet.

I de utlåtanden som gavs ansåg man att målsättningarna i utkastet till proposition bör understödjas. Propositionen ansågs motiverad bl.a. för att det nuvarande systemet är tungt och förfarandet är utdraget. I flera

utlåtanden betonade man vikten av att det ges information. Ett sammandrag av utlåtandena har sammanställts.

Utlåtandena har beaktats och nödvändiga ändringar i regeringens proposition har gjorts utgående från dem.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Utlänningslagen innehåller flera bestämmelser som har anknytning till bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter. Utgångspunkten för bestämmelserna i utlänningslagen är att lagstiftningen ska stämma överens med Finlands internationella förpliktelser. Utlänningar ska garanteras ett skydd genom de förfaranden som tillämpas när man avgör om de har rätt att resa in eller fortsätta sin vistelse i landet. Ur kravet att detta ska regleras genom lag härleds utöver förbudet mot diskriminering och godtycklighet vid bemötandet av utlänningar, även kravet att regleringen av grunderna och beslutsförfarandena i fråga om inresa och vistelse i landet ska vara sådana att rättssäkerheten garanteras. I samband med totalrevisionen av utlänningslagen (RP 28/2003 rd) behandlade riksdagens grundlagsutskott ingående utlänningslagstiftningens förhållande till grundlagen och de internationella förpliktelserna om mänskliga rättigheter (GrUU 4/2004 rd).

I enlighet med tänkesättet i de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter avstod man vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna från att koppla de grundläggande fri- och rättigheterna till finskt medborgarskap förutom i vissa undantagsfall. Undantagen är de rättigheter som gäller rösträtt och valbarhet och rätten att vistas i landet. De övriga grundläggande fri- och rättigheterna begränsas inte längre enligt medborgarskap.

I propositionen föreslås det att de bestämmelser i utlänningslagen som gäller beviljande av uppehållstillstånd för ingermanländska återflyttare ändras så, att det särskilda systemet för återflyttning läggs ned efter en över-

gångsperiod. Vid en granskning av denna proposition är åtminstone bestämmelserna i grundlagens 9 och 21 § väsentliga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det hör till en suverän stats rätt att själv pröva vilka utlänningar den vill låta komma in på sitt territorium. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Den ovan nämnda bestämmelsen har som utgångspunkt huvudregeln i internationell rätt enligt vilken en utlänning inte har generell rätt att slå sig ner i ett annat land. Därför ska rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. Innehållet i lagen ska stämma överens med Finlands internationella förpliktelser. Det ovan nämnda framgår också av riksdagens grundlagsutskotts utlåtande GrUU 23/1998 rd. Finland har med stöd av grundlagens 9 § ingen rättslig skyldighet att ta emot ingermanländare. I och med lagändringen kommer det system som länge har tillämpats att läggas ned. Den föreslagna övergångsperioden gör det emellertid möjligt för de ingermanländare som står i återflyttningskön att invandra. Systemet upphör alltså inte tvärt. Villkoren för inresa ska fortfarande regleras på lagnivå. Ingermanländarna har dessutom också efter övergångsperioden möjlighet att flytta till Finland i enlighet med det allmänna systemet för uppehållstillstånd.

Grundlagens 21 § gäller rättsskydd. I 1 mom. tryggas för det första individens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig. För det andra tryggas i momentet individens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, som särskilt nämns i momentet, samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Ett av propositionens syften är att förenkla och betydligt försnabba återflyttningsförfarandet innan systemet slutgiltigt läggs ned. I och med att man slopar systemet med behandling av ansökan i könummerordning och den obligatoriska samhällsorienteringen behöver inte ingermanländare mera vänta i flera år först i återflyttningskön på att få delta i samhällsorientering och därefter på att få uppehållstillstånd. Övergångsperioden gör det möjligt för dem som anmält sig till återflyttningskön att ansöka om uppehållstillstånd innan systemet läggs ned. Detta skulle innebära betydande förbättringar också med tanke på grundlagens 21 §.

Föreliggande lagförslag innehåller inte ändringar som är betydande med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och det kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

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

Lag

om ändring av 48 § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i utlänningslagen (301/2004) 48 § som följer:

48 §

Beviljande av uppehållstillstånd för en person som kommer från det forna Sovjetunionens territorium

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

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

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

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är att sökanden har tillgång till bostad i Finland.

Uppehållstillstånd beviljas också en i 1 mom. avsedd persons familjemedlem samt barn som är beroende av denne för sin försörjning och som inte har fyllt 18 år innan sökanden har beviljats uppehållstillstånd på en grund som anges i 1 mom.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts inte att utlänningsens eller hans eller hennes familjemedlemmars försörjning är tryggad.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

På ansökningar om uppehållstillstånd som är anhängiga vid denna lags ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en person som kommer från det forna Sovjetunionens territorium själv, den ena av hans eller hennes föräldrar eller minst två av fyra mor- eller farföräldrar enligt anteckning i något dokument har eller har haft finsk nationalitet och personen i fråga har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska, tillämpas på denna person de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande, om sökanden har anmält sig som återflyttare vid en finsk beskickning senast den 1 juli 2011 och har lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd senast den 1 juli 2016. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts dock inte att sökanden har deltagit i samhällsorientering som anordnas i utflyttningslandet.

I fråga om en i 3 mom. avsedd persons familjemedlem samt barn som är beroende av denne för sin försörjning ska de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande tillämpas, om ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in senast den 1 juli 2016.

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 12 november 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Migrations- och Europaminister *Astrid Thors*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 48 § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 48 § som följer:

Gällande lydelse

48 §

Beviljande av uppehållstillstånd för en person som kommer från det forna Sovjetunionens territorium

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

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

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

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

Uppehållstillstånd beviljas också en i 1 mom. avsedd persons familjemedlem samt barn som är beroende av denne för sin försörjning och som inte har fyllt 18 år förrän sökanden har beviljats uppehållstillstånd på en grund som anges i 1 mom.

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är *dessutom* att

1) *sökanden har anmält sig som återflyttare vid en finsk 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 avlagt en av en finsk myndighet anordnad språkexamen enligt vilken han eller hon har sådana kunskaper i finska eller svenska som motsvarar nivå A2 på nivåskalan för språk i Europarådets*

Förslagen lydelse

48 §

Beviljande av uppehållstillstånd för en person som kommer från det forna Sovjetunionens territorium

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

1) sökanden har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland som åren 1943 och 1944 överfördes till Finland och efter krigsslutet återsändes till Sovjetunionen, *eller om*

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

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är att sökanden har tillgång till bostad i Finland.

Uppehållstillstånd beviljas också en i 1 mom. avsedd persons familjemedlem samt barn som är beroende av denne för sin försörjning och som inte har fyllt 18 år innan sökanden har beviljats uppehållstillstånd på en grund som anges i 1 mom.

gemensamma europeiska referensramar, om det inte med beaktande av sökandens omständigheter skall anses oskäligt att han eller hon deltar i samhällsorientering eller avlägger språkexamen, och

3) sökanden har tillgång till bostad i Finland.

(blir 2 mom.)

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.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens eller hans eller hennes familjemedlemmars försörjning är tryggad.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om grunderna för och anordnandet av språkprov som avses i 3 mom. 2 punkten.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens eller hans eller hennes familjemedlemmars försörjning är tryggad.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

På ansökningar om uppehållstillstånd som är anhängiga vid denna lags ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en person som kommer från det forna Sovjetunionens territorium själv, den ena av hans eller hennes föräldrar eller minst två av fyra mor- eller farföräldrar enligt anteckning i något dokument har eller har haft finsk nationalitet och personen i fråga har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska, tillämpas på denna person de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande, om sökanden har anmält sig som återflyttare vid en finsk beskickning senast den 1 juli 2011 och har lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd senast den 1 juli 2016. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts dock inte att sökanden har deltagit i samhällsorientering som anordnas i utflyttningslandet.

I fråga om en i 3 mom. avsedd persons familjemedlem samt barn som är beroende av denne för sin försörjning ska de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande tillämpas om ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in senast den 1 juli 2016.

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.