

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaisvaltuutetusta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustetaan ulkomaalaisvaltuutetun virka ulkomaalaisten aseman turvaamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten.

Esitys liittyy vuoden 1991 tulo- ja menoarvioesitykseen sekä esitykseen uudeksi ulkomaalaislaiksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden ulkomaalaislain kanssa.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vuodesta 1984 lähtien ollut ulkomaalaiskuraattorin virka. Virka perustettiin ulkomaalaislain (400/83) säätämisen yhteydessä ja siitä on tarkemmin säädetty ulkomaalaisasetuksessa (252/84) ja sosiaali- ja terveysministeriöstä annetussa asetuksessa (480/89). Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (hall.es. 186/81 vp.) katsottiin, että virka soveltuisi tehtäviensä puolesta sosiaali- ja terveysministeriöön. Eduskunnan asiantuntijoina kuultuina olleet Suomessa asuneet ulkomaalaiset yhtyivät tähän käsitykseen.

Ulkomaalaislain 2 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä on ulkomaalaisten aseman turvaamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten ulkomaalaiskuraattorin virka. Ulkomaalaisasetuksen 26 §:n mukaan ulkomaalaiskuraattorin tehtävistä antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset sosiaali- ja terveysministeriö. Ulkomaalaiskuraattorin tehtävistä on tarkemmin säädetty sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun asetuksen 20 §:ssä, jonka mu-

kaan ulkomaalaiskuraattorin tulee neuvoa ja opastaa maassa olevia ulkomaalaisia ja tehdä aloitteita heidän asemansa turvaamiseksi sekä edistää ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoimintaa.

Vuonna 1989 ulkomaalaiskuraattorin luona kävi henkilökohtaisesti 363 asiakasta, jotka halusivat keskustella elämäntilanteestaan ja saada neuvoja. Ulkomaalaiskuraattori laati 253 lausuntoa tai muistiota ja piti 35 alustusta eri järjestöjen tai oppilaitosten tilaisuuksissa.

Ulkomaalaiskuraattorin työstä saatujen kokemusten perusteella voidaan todeta, että virka on ollut tarpeellinen. Ulkomaalaiset ovat kääntyneet ulkomaalaiskuraattorin puoleen kaikissa ulkomaalaisia koskevissa kysymyksissä.

Ulkomaalaiskuraattori on ollut jatkuvassa yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. Lisäksi myös poliisi-, sosiaali- ja terveys-, työvoima- ja kouluviranomaiset sekä kansalaisjärjestöt ovat ottaneet jatkuvasti ulkomaalaiskuraattoriin yhteyttä. Ulkomaalaiskuraattori on myös aktiivisesti vaikuttanut ulkomaalaisia koskevan selvitystyön käynnistämiseen eri viranomaisten kanssa. Saatujen kokemusten pe-

rusteella viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen on edelleen tärkeää.

Käytännössä ulkomaalaiskuraattorin viran nimi on osoittautunut epäonnistuneeksi. Viran nimi tuo helposti mieleen terapeutitset palvelut. Tästä syystä viran nimi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaisvaltuutetuksi.

Lakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että ulkomaalaisvaltuutetulla ei ole sanktioihin perustuvia keinoja käytettävissään ulkomaalaisen oikeusaseman turvaamiseksi. Tavoitteena on, että ulkomaalaisvaltuutettu edistää ulkomaalaisten asemaa Suomessa aloittein, neuvoin ja ohjein yhteistyössä muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa. Tällä tavalla on myös mahdollista ehkäistä ongelmien syntymistä suomalaisten ja eri ulkomaalaisryhmien välillä.

Hallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti jokainen viranomainen huolehtii toimivaltansa puitteissa tehtävistään niin ulkomaalaisten kuin Suomen kansalaistenkin osalta. Tästä huolimatta käytännössä voi esiintyä tilanteita, jolloin mikään viranomainen ei hoida ulkomaalaista koskevia asioita. Suomessa on myös lukuisia ulkomaalaisia koskevia lainsäädännöllisiä rajoituksia.

Edellä mainituista syistä ulkomaalainen saat-taa joutua tilanteeseen, jossa hän tarvitsee ulkomaalaisvaltuutetun apua. Myös muilla viranomaisilla on tarve neuvotella sellaisen tahon kanssa, jolla on tietoa ja kokemusta nimenomaan ulkomaalaisten käytännön elämässä kohtaamista vaikeuksista. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen ehdotetaan perustettavaksi ulkomaalaisvaltuutetun virka, josta säädettäisiin erillinen laki.

Lakiehdotus perustuu hallituksen esitykseen Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi (hall.es. 47/90 vp.) sekä ulkomaalaislakityöryhmän sisäasiain-

ministeriölle 7 päivänä helmikuuta 1989 jättämään mietintöön (komiteamietintö 1989:7), johon sisältyi myös ehdotus ulkomaalaisvaltuutettua koskevaksi laiksi.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunto ulkoasianministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työministeriöltä, Suomen Punaiselta Ristiltä, Suomen Pakolaisneuvonta r.y:ltä ja Suomen ulkomaalaisyhdistys r.y:ltä. Kaikki lausunnonantajat suhtautuivat esitysluonnokseen myönteisesti ja pitivät sitä tarpeellisena. Jatkovalmistelu on tehty sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä lausuntojen pohjalta.

2. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esitys ei vaikuta valtion viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin, vaan ulkomaalaisvaltuutettu toimisi esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Ulkomaalaisten määrän edelleen kasvaessa Suomessa saattaa tulla tarpeelliseksi perustaa ulkomaalaisvaltuutetun avuksi toimisto tarvittavine henkilökuntineen.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Ulkomaalaisvaltuutetun viran perustamisesta aiheutuu vuositasolla noin 40 000 markan lisäkustannukset valtiolle. Ulkomaalaisvaltuutetun avuksi mahdollisesti perustettavassa toimistossa voisi valtion tulo- ja menoarvion rajoissa olla tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki ulkomaalaisvaltuutetusta

1 §. Pykälässä on määritelty ulkomaalaisvaltuutetun toimiala. Ulkomaalaisvaltuutettu toimisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Ulkomaalaisvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädettäisiin asetuksella.

2 §. Pykälässä on lueteltu ulkomaalaisvaltuutetun tehtävät. Ulkomaalaislakiehdotuksen mukaan ulkomaalaisvaltuutetulle olisi aina varattava tilaisuus tulla kuulluksi ulkomaalaisen karkottamista koskevassa asiassa. Lakiehdotuksen mukaan alle 18-vuotiasta ei saisi ottaa säilöön kuulematta sosiaaliviranomaista tai ulkomaalaisvaltuutettua ja säilöön otetulle ulko-

maalaiselle olisi varattava tilaisuus ottaa yhteyttä ulkomaalaisvaltuutettuun. Ehdotuksen mukaan tietyistä sanotussa laissa tarkoitetuista päätöksistä olisi tiedotettava ulkomaalaisvaltuutetulle.

Pykälän 2 kohdan mukaan ulkomaalaisvaltuutetun tehtävänä olisi aloittein, neuvoin ja ohjein edistää ulkomaalaisten aseman turvaamista Suomessa yhteistyössä muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa, jotta voitaisiin helpottaa ulkomaalaisten integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja tehostaa viranomaisten valmiuksia ulkomaalaisia koskevien erityiskysymysten hoitamisessa. Muiden viranomaisten kanssa tapahtuva yhteistoiminta on ulkomaalaisvaltuutetun pääasiallinen työmuoto. Ulkomaalaisvaltuutettu toimisi yhteistyössä myös kansalaisjärjestöjen kanssa. Näillä järjestöillä on suuri merkitys yleisen mielipiteen muodostamisessa.

3 §. Ulkomaalaisvaltuutetun tehtävänä olisi myös avustaa ulkomaalaista tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa ohjata ulkomaalainen käyttämään ensisijaisesti oikeusaputoimistojen ja asianajajien tarjoamia palveluja. Ulkomaalaisvaltuutetun tehtäviin kuuluisi hankkia ulkomaalaiselle oikeusapua, jos hän katsoisi asialla olevan ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta huomattava merkitys. Ulkomaalaisvaltuutetun tehtäviin ei kuitenkaan kuulu laajemmassa mitassa toimia ulkomaalaisen asiamiehenä tai oikeusavustajana oikeudenkäynneissä.

4 §. Ehdotetun 4 §:n mukaan ulkomaalaisvaltuutetun olisi havaitessaan ulkomaalaiseen kohdistuvaa syrjintää neuvoin ja ohjein pyrittävä siihen, ettei syrjintää jatketa tai uusita.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö ovat kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn keskeisimpiä elementtejä. Kaikkiin keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin koskeviin yleissopimuksiin sisältyy yleislauseke yhdenvertaisuudesta ja/tai syrjinnän kieltämisestä. Lisäksi on laadittu joukko syrjinnän vastaisia ihmisoikeussopimuksia.

Suomen lainsäädännössä olevien syrjintäkieltöjen tarkoituksena on toteuttaa oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun eri elämänalueilla. Syrjintäkiellon perusta on hallitusmuodon 5 §:ssä jonka mukaan Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Alemmanasteisessa lainsäädännössä, kuten rikoslaissa olevat syrjintäkiellot eivät sitävastoin suojaa pelkästään Suomen kansalaisia vaan kaikkia ihmisiä. Val-

tioneuvoston 21 päivänä syyskuuta 1989 asettaman perusoikeuskomitean tuleekin ottaa työssä lähtökohdaksi se, että perusoikeudet pääsääntöisesti koskisivat kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia henkilöitä, siis myös ulkomaalaisia.

Ulkomaalaisvaltuutetun tehtävänä olisi omalta osaltaan seurata syrjintää koskevaa kansainvälistä ja kotimaista tulkintakäytäntöä ja ulkomaalaiseen kohdistuvaa syrjintää havaitessaan pyrittävä neuvoin, ohjein ja keskustelua herättämällä vaikuttamaan syrjinnän poistamiseen. Sikäli kuin ulkomaalaiseen kohdistuva syrjintä on esimerkiksi rikoslaissa kriminalisoitu teko, tulee ulkomaalaisvaltuutetun avustaa ulkomaalaista edellä 3 §:ssä ehdotetulla tavalla.

5 §. Ihmisten liikkuvuuden vapautuessa Euroopassa, suomalaisten ja ulkomaalaisten välisten avioliittojen lisääntyessä sekä ulkomaalaisten aviopuolisoiden määrän lisääntyessä paluumuuttajina ulkomaalaisvaltuutetun tehtävät lisääntyvät. Tehtäviensä tehokkaan hoitamisen varmistamiseksi ehdotetaan, että ulkomaalaisvaltuutetulla voisi olla toimisto ja tarvittava henkilökunta.

Ulkomaalaisvaltuutetun toimiston esittelijänä toimivan virkamiehen kelpoisuusvaatimukset ja nimityksistä säädettäisiin asetuksella.

6 §. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 23 § sisältää säännöksen siitä, milloin salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa tietoja. Pykälässä ei säädetä, milloin viranomaisen tiedonsaantioikeus on olemassa, vaan siitä tulee säätää erikseen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin ulkomaalaisvaltuutetun tiedonsaantioikeudesta. Pykälän mukaan tietojensaantioikeus rajoittuisi ainoastaan niihin tarpeellisiin tietoihin, joita ulkomaalaisvaltuutettu tarvitsee hoitaakseen hänelle tässä laissa ja ulkomaalaislaissa säädetyt tehtävät. Ulkomaalaisvaltuutettu ei tietenkään saa ilman asianomaisen suostumusta ilmaista ulkopuolisille muilta viranomaisilta saamiaan salassa pidettäviä tietoja. Erityinen salassapitosäännös sisältyy lakiehdotuksen 7 §:ään.

7 §. Pykälässä säädettäisiin ulkomaalaisvaltuutetulle ja ulkomaalaisvaltuutetun toimiston palveluksessa oleville vaitiolovelvollisuus sellaisista tehtävässään tietoonsa saamista seikoista, jotka koskevat toisen henkilökohtaisia oloja, terveydentilaa, taloudellista asemaa taikka liike- tai ammattisalaisuutta. Tämä nimenomainen säännös on tarpeellinen tietojensa-

tioikeuteen oikeuttavan 6 §:n vuoksi. Koska ne, joita salassapitovelvollisuus koskee, voivat saada tietoja esimerkiksi ammatti- ja liikesalaisuuksista, on katsottu tarpeelliseksi kieltää myös tietojen käyttäminen yksityiseksi hyödyksi.

8 §. Pykälän mukaan lain täytäntöönpanosta annettaisiin tarkempia säännöksiä asetuksella.

9 §. Pykälä sisältää voimaantulosäännöksen.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkoituksena on, että tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta sekä ulkomaalais-

valtuutetun ja ulkomaalaisvaltuutetun toimiston esittelijänä toimivan virkamiehen kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä annetaan asetuksella. Luonnos asetukseksi on hallituksen esityksen liitteenä.

3. Voimaantulo

Lakiehdotus liittyy hallituksen esitykseen Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että laki ulkomaalaisvaltuutetusta tulisi voimaan samanaikaisesti ulkomaalaislain kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki ulkomaalaisvaltuutetusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Ulkomaalaisten aseman turvaamista sekä ulkomaalaisten, viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan edistämistä varten on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä ulkomaalaisvaltuutetun virka.

Ulkomaalaisvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädetään asetuksella.

2 §

Ulkomaalaisvaltuutetun tehtävänä on:

1) suorittaa ulkomaalaisvaltuutetulle ulkomaalaislaissa (/) säädetty tehtävät;

2) aloittein, neuvoin ja ohjein edistää ulkomaalaisten aseman turvaamista yhteistyössä muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa;

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

4) seurata ulkomaalaisten oloja ja asemaa yhteiskuntaelämän eri aloilla.

3 §

Ulkomaalaisvaltuutettu voi avustaa ulkomaalaista tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa hankkia tälle oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta huomattava merkitys.

4 §

Havaitessaan ulkomaalaiseen kohdistuvaa syrjintää ulkomaalaisvaltuutetun on neuvoin ja ohjein pyrittävä siihen, ettei syrjintää jatketa tai uusita.

5 §

Ulkomaalaisvaltuutetulla voi olla toimisto. Toimistossa voi olla tulo- ja menoarvion rajoissa tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa.

6 §

Ulkomaalaisvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tässä laissa ja ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta maksutta.

7 §

Ulkomaalaisvaltuutettu tai ulkomaalaisvaltuutetun toimiston palveluksessa oleva ei saa sivulliselle luvottomasti ilmaista eikä käyttää yksityiseksi hyödykseen, mitä hän siinä tehtävässä on saanut tietää toisen henkilökohtaisista oloista, terveydentilasta, taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta.

8 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

9 §
Tämä laki tulee voimaan
kuuta 199 .

päivänä Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen
täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 1990

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Sosiaali- ja terveysministeri *Mauri Miettinen*

Asetus ulkomaalaisvaltuutetusta

Sosiaali- ja terveysministerin esittelystä säädetään ulkomaalaisvaltuutetusta päivänä
kuuta 199 annetun lain (/) 1 §:n 2 momentin ja 8 §:n nojalla:

1 §

Kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena ulkomaalaisvaltuutetun toimiston virkoihin ja tehtäviin vaaditaan, että asianomainen on aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut sellaista taitoa ja kykyä, jota viran tai tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää.

Lisäksi vaaditaan:

1) ulkomaalaisvaltuutetulta virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyyttä hallinnollisiin tehtäviin ja täysin tyydyttävä taito suullisesti ja kirjallisesti käyttää englannin kieltä;

2) ulkomaalaisvaltuutetun toimiston ylitarastajalta ja esittelijältä virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä täysin tyydyttävä taito suullisesti ja kirjallisesti käyttää englannin kieltä.

2 §

Henkilökunnan nimittäminen tai ottaminen

Ulkomaalaisvaltuutetun nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä virkaa haettavaksi julistamatta määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Muun henkilökunnan nimittää tai ottaa sosiaali- ja terveysministeriö.

3 §

Työjärjestys

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa tarvittaessa työjärjestyksen ulkomaalaisvaltuutetun toimistolle ulkomaalaisvaltuutetun esityksestä.

4 §

Kertomus

Ulkomaalaisvaltuutetun on vuosittain annettava sosiaali- ja terveysministeriölle kertomus toimialaltaan.

5 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.