

19. FOR ÖPPNARE GRÄNSER

Finlands Svenska Arbetarförbund r.f.s motion

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning
2. Utlänningspolitikens delområden
3. Utlänningsrättsställning i Finland
4. Nordbornas rättigheter
5. Invandringspolitiken
6. Flyktingpolitiken
7. Utlänningsförvaltningen

1. INLEDNING

Inställningen till flyktingar, invandrare och utlänningar bottnar ännu i alltför hög grad i ett nationalistiskt och isolerat samhälles hållning till främlingar. Detta tar sig i värsta fall uttryck i främlingshat och rasism.

Det moderna samhället och det internationella umgänget kräver ett nytänkande. Det är fråga om både vårt internationella anseende och vår egen moral. Finlands nationella intressen står på spel. Därför måste vår utlänningspolitik i grunden reformeras.

För arbetarrörelsen som en internationalistisk rörelse är det naturligt att betona vikten av en human och fördomsfri utlänningspolitik. Vi arbetar för öppnare gränser och livligt umgänge mellan nationer, samtidigt som vi betonar alla folks och grupperas rätt till sin egenart. När den europeiska arbetarrörelsen förföljdes i sina hemländer var det vanligt att söka fristad i främmande land. I dag krävs solidaritet framför allt med de förtryckta från den tredje världen.

Den finländska utlänningspolitiken kan inte längre hanteras med spridda delåtgärder. Vi behöver en principiellt grundad handlingslinje som utstakas på högsta politiska nivå.

Därför bör regeringen med det snaraste avge en utlänningspolitisk redogörelse till riksdagen.

Förvaltningen av flykting- och invandrarfrågor bör effektiveras.

2. UTLÄNNINGSPOLITIKENS DELOMRÅDEN

Föreliggande rapport inräknar i begreppet utlänningspolitik både flykting-, invandrings- och den allmänna utlänningspolitiken. Rapporten är indelad i följande avsnitt:

Utlänningsrättsställning i Finland

avsnittet rör i princip alla kategorier av utlänningar, även turister

Nordbornas rättigheter

här granskas särproblem anknutna till nordiska medborgares vistelse i Finland

Invandringspolitiken

avsnittet behandlar Finlands inställning till invandring och invandrare närmast ur en social- och arbetsmarknadspolitisk synvinkel

Flyktingpolitiken

här behandlas både mottagandet av flyktingar i Finland och vårt stöd till internationella flyktingorgan

I separat avsnitt föreslås ett utvecklande av den statliga och kommunala **förvaltningen** av utlänningsfrågor.

Utgående från den förmodade längden av vistelse i Finland kan invandrare och utlänningar även indelas i följande kategorier:

- återinflyttade
 - finska medborgare
 - andra
- anknytningsinvandring personer gifta med finska medborgare (adoptivbarn osv.)
- nordisk arbetskraftsinvandring
- utomnordisk arbetskraftsinvandring
- flyktingar
 - spontanflyktingar
 - organiserade flyktingkvoter
- gäststuderande och praktikanter
- turister och andra tillfälliga besökande

3. UTLÄNNINGARS RÄTTSSTÄLLNING I FINLAND

Finland härav tradition gjort en skarp åtskillnad mellan finska medborgare och utlänningar. Grundlagens rättighetskatalog gäller endast finska medborgare, och den numera upphävda utlänningsförordningen gjorde utlänningarna närmast rättslösa. Den nya utlänningslagen (400/1983) och -förordningen (252/1984), vilka trädde ikraft våren 1984, har medfört vissa förbättringar i skyddet av de utlänningar som vistas i landet. Inställningen till flyktingar och invandring är dock fortfarande synnerligen restriktiv, och här bosatta utlänningar är underkastade en utpräglad polisiär kontroll.

Den nya utlänningslagstiftningen går överhuvudtaget inte in på utlänningarnas ekonomiska och sociala ställning eller deras politiska rättigheter. På dessa områden fränkänner finländsk lagstiftning utlänningarna en mängd rättigheter som tillkommer finska medborgare. Finland intar här en mera restriktiv linje än de nordiska länderna.

Regeringsformens II kapitel gäller endast "finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd". Finland skiljer sig även på denna

punkt från de andra nordiska länderna, vars rättighetskataloger åtminstone delvis gäller både landets egna medborgare och utlänningar. Framförallt är frånvaron av grundlagsstadgade fri- och rättigheter för utlänningar i Finland ägnat att symbolisera en föråldrad syn på utlänningsproblematiken.

I fråga om enskilda rättigheter är utlänningarna i en speciellt svag ställning när det gäller politiska och samhälleliga rättigheter. De saknar rösträtt och valbarhet i både statliga och kommunala val (nordbor har dock år 1976 getts rösträtt och valbarhet i kommunalvalen). Utländsk medborgare kan inte tillhöra politiskt parti och i regel inte heller styrelsen för någon annan typ av ideell förening. I ett kommittébetänkande (1984:1) föreslås en viss utökning av utlänningars föreningsfrihet, dock i främsta rummet endast för nordiska medborgare.

Utlänning kan inte föranstalta demonstration eller annan allmän sammankomst. Tryckfriheten är delvis begränsad till finska medborgare genom att de har monopol bl.a. på idkande av tryckeriörelse och utgivning av tidskrifter. Utlänning kan inte med några få undantag inneha statstjänst och enligt rådande tolkning inte heller sådan kommunal tjänst som innebär myndighetsutövning.

Beträffande rätten att resa in i och vistas i landet kan utlänning fortfarande enligt den nya utlänningslagen både avvisas vid gränsen och utvisas ur landet på diverse grunder. Förutsättningarna för dessa åtgärder har något skärpts och utvisningsbeslut kan numera överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. På samma sätt överklagbara är även beslut om återkallande av arbetstillstånd och om förlängning av tiden för tagande i förvar (inrikesministeriet kan förlänga tiden för tagande i förvar av utlänning med sju dagar i sänder).

Utlänning som beviljats uppehållstillstånd för viss tid (i regel ett år) befinner sig dock fortfarande i en otrygg ställning. Om uppehållstillståndet inte förnyas uppstår automatisk utvisningsrund. Uppsägning av arbetsförhållande äventyrar fortsatt vistelse i Finland särskilt om arbetstillståndet gäller namngiven arbetsgivare.

Utlänningarna är även underkastade en rigorös poliskontroll. T.ex. skall polisdistrikt föra förteckning inte endast över de utlänningar som stadigvarande vistas inom distriktet utan även över de utlänningar som tillfälligt inkvarterat sig därstädes. Detaljerade bestämmelser ingår i utlänningslagstiftningen om arbetsgivares, polismyndighets m.m. anmälningsplikt rörande olika omständigheter angående utlänningar.

Genom den nya utlänningslagen har en utlänningskuratorstjänst grundats vid social- och hälsovårdsministeriet. Vissa beslut som gäller utlänningar skall tillkännages utlänningskuratorn. Kuratorn skall även delta i beredningen av asylärenden, höras i ärenden som gäller utvisning ur landet och kunna kontaktas av utlänningar som tagits i förvar. Polisens anmälningsplikt gäller dock inte beslut om avvísning vid gränsen, och utlänning som härvid tagits i förvar har

ingen lagstadgad rätt att ta kontakt med kuratorn. Utlänningskuratorn saknar ett eget ämbetsverk och egentliga maktbefogenheter.

Utlänningslagens betydelse blir långt beroende av dess praktiska tillämpning och tolkning. Också efter den nya lagens ikraftträdande har uppgifter förekommit i offentligheten om osmidig och i vissa fall t.o.m. omänsklig behandling av utlänningar särskilt vid deras ankomst till landet och i ärenden som gäller eventuell avvisning vid gränsen. T. ex. har skolbarn av annat än svenskt etniskt ursprung men med svenskt medborgarskap som deltagit i svensk skolas klassresa till Finland tagits i förvar för den tid klassresan varat. Passgranskarnas språkkunskaper är fortfarande otillfredsställande vid många passgranskningsställen.

Det gäller kraven på god och human förvaltning och Finlands internationella anseende. Det är viktigt att alla tvivel om vår inställning till utlänningar på denna punkt kan skingras.

Inom undervisningssektorn är det viktigt att befrämja utlänningarnas rätt till egenart och sitt egna modersmål.

Utbildningsfrågor är av stor betydelse både för utlänningarna och samhället. Olika internationella rekommendationer (FN, ILO och Unesco) har godkänts av Finland. Förpliktelserna kräver aktiva insatser av oss. Finland har under en lång period ställt konkreta krav bl.a. till Sverige och senare även till Norge beträffande finska språkets ställning och de finska invandrarnas rättigheter till utbildning och skolning i finska och på finska. Det officiella målet är tvåspråkighet. För Finlands trovärdighet i emigrations- och utlänningspolitik är det viktigt att en humanare profil skapas.

I relation till folkmängden har Finland vid sidan av Albanien den lägsta kvoten utländska högstskolestuderande. Inrikesministeriet ställer i praktiken en deposition på 20.000 FIM som villkor för uppehållstillstånd. Högskolorna har i allmänhet inga särskilda utbildningsprogram eller -linjer som planerats med utländska studerande i sikte och många högskolor saknar lämplig stödundervisning i finska eller svenska. Högskoleundervisningens och -forskningens internationalisering förutsätter att utländska studerande, lärare och forskare i större utsträckning välkomnas till våra universitet.

Inom den sociala sektorn har utlänningarnas ställning gradvis förbättrats. Situationen är dock svåröverskådlig och brokig bl.a. till följd av att bilaterala socialskyddsavtal slutits med endast några utomnordiska länder. Vissa stödformer kommer inte utlänningar till del. T.ex. underhållsstöd för barn utbetalas endast om åtminstone den ena av föräldrarna är finsk medborgare eller har erhållit asyl i Finland. Medlemskap i arbetslöshetskassa är förbehållet finska medborgare. Ibland kan väntetiden för utlänningar att börja erhålla sociala bidrag (t.ex. barnbidrag) bli oskäligt lång, dvs 1—2 år.

I fråga om näringsverksamhet och ekonomiska rättigheter upprätthålls i Finland en markerad skillnad mellan finska medborgare och

utlänningar. Över 30 typer av yrken och näringar är helt förbehållna finska medborgare. Ett antal begränsningar och förbund råder också beträffande utlännings rätt att inneha fast egendom, grunda bostad m.m. I en del fall kan begränsningarna var motiverade till följd av nationella hänsyn, krav på accentuerad kontroll o.s.v. (t.ex. utnyttjande av kontinentalsockeln, byggande av atomkraftverk). I andra fall kan begränsningarna ses som onödiga kvarlevor som inte under senaste tid underkastats en kritisk prövning. Beträffande möjligheterna att utöka utlänningarnas näringsfrihet och ekonomiska rättigheter kan det i många fall vara motiverat att som ett första steg begränsa ifrågasättande reform till medborgare i annat nordiskt land, såsom närmare utreds i följande avsnitt.

Åtgärdsförslag

Utlänningarna bör i största möjliga utsträckning jämföras med finska medborgare. En grundlig översyn bör företas av finländsk lagstiftning och praxis, utgående från FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, slutdokument från Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen samt nordisk praxis. Bl.a. följande åtgärder är påkallade:

- + Regeringsformen för Finland bör erhålla stadganden även om utlänningars fri- och rättigheter.
- + Den nordiska rösträtten och valbarheten i kommunalval bör i likhet med Danmark, Norge och Sverige utsträckas till att gälla samtliga utlänningar bosatta i Finland.
- + Förbudet för utlänningar att tillhöra politiskt parti bör upphävas.
- + Utlänningars möjlighet att inneha offentliga, speciellt kommunala tjänster, bör utökas.
- + När den nya utlänningslagen varit ikraft ca fem år, dvs. 1989, bör en översyn företas i akt och mening att utveckla och precisera utlänningarnas rättsskydd, särskilt beträffande rätten att ankomma till, vistas och arbeta i landet: den rent polisiära kontrollen av utlänningar bör mildras.
- + Inrikesministeriet bör med skärpa ingripa mot fall av dålig behandling av utlänningar och utlänningsärenden: vid anställning och skolning av passgranskare och andra utlänningsmyndigheter bör ökade krav ställas på språkfärdigheter, smidighet samt medvetenhet om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.
- + Utlänningarnas utbildning bör planeras så att den tar hänsyn till barnen, studerande, hemmafruar och utlänningar som deltar i arbetslivet. Finland bör starta egna skolor för de större invandrargrupperna. Många problem kan undvikas och fler utlänningar kan tas emot om vi koncentrerar

oss på ett mindre antal språkgrupper. Internatskolor kan lösa problem för mindre utlänningsgrupper som är geografiskt splittrade.

- + Samtidigt med utbyggnad av skolor och skapandet av egna klasser för utlänningar, bör en lärarutbildning sättas igång.
- + Utlänningars möjligheter att studera vid finländska högsolor bör underlättas bl.a. genom utvecklandet av särskilda stipendie- och andra stödformer, stödundervisning i finska eller svenska och i mån av möjlighet speciella utbildningsprogram eller undervisningsformer.
- + Utlänningarnas sociala rättigheter bör som en allmän regel jämnas med de som gäller finska medborgare: en brådsakande kommittéutredning bör igångsättas i detta syfte.
- + En översyn bör göras av de förbud och begränsningar som gäller för utlänningars näringsfrihet och ekonomiska rättigheter.

4. NORDBORNAS RÄTTIGHETER

Finländsk lagstiftning behandlar fortfarande som en allmän princip nordiska medborgare och andra utlänningar på enahanda grunder. T.ex. regeringsformens rättighetskatalog (se ovan) gäller lika litet nordbor som andra utlänningar. Även utlänningslagen med dess polisiära kontroll gäller med några få undantag båda kategorierna av utlänningar.

Vissa särregler för nordbor har dock införts under senare tid, i regel inom ramen för det nordiska samarbetet. Inom Nordiska Rådet och Nordiska Ministerrådet har nyligen utförts en studie över nordbors rättigheter i annat nordiskt land (NU 1985:6). Begreppet nordiskt medborgarskap har blivit föremål för diskussion.

I mitten av 70-talet infördes på basen av en nordisk utredning kommunal rösträtt och valbarhet i samtliga nordiska länder. Endast Finland och Island begränsar fortfarande rösträtten och valbarheten till i länderna bosatta nordiska medborgare medan de andra nordiska länderna infört principen för alla utlänningar som en viss tid varit bosatta i landet.

I Finland gäller förbudet för utlänning att tillhöra politiskt parti fortfarande även nordiska medborgare, trots att de är valbara till kommunfullmäktige. Med undantag för lakar- och andra yrken inom hälsovårdssektorn samt klasslärare gäller begränsningarna i rätten att inneha kommunala (och statliga) tjänster i Finland fortfarande också nordiska medborgare, vilket inverkar menligt på Sverigefinlänndarnas benägenhet att återvända. Framförallt innebär begränsningarna att principen om en fri nordisk arbetsmarknad inte fungerar tillfredsställande i Finland.

Ett aktuellt finskt kommitté betänkande för att reformera föreningslagen (1984:1) föreslår att nordiska medborgare som är bosatta i Finland skall jämföras med finska medborgare när det gäller rätten att vara medlem av förening och dess styrelse. I en rekommendation av Nordiska Rådet (nr 10/1986) föreslås ett förenhetligande av bestämmelserna om tillgång till offentliga tjänster i de nordiska länderna. Statsminister Sorsa har år 1983 i Nordiska Rådet föreslagit, att nordiska medborgare bosatta i annat nordiskt land skulle erhålla rösträtt även i statliga val. Tanken omfattas i ett svenskt kommitté-betänkande (SOU 1984:12).

På basen av den nordiska konventionen om trygghet (FördrS 81/1981) gäller i allmänhet samma sociala förmåner för nordbor bosatta i Finland som för finska medborgare.

År 1985 har genom en ändring av L om aktiebolag nordiska medborgare getts möjligheter än andra utlänningar att stifta aktiebolag och ingå i deras ledande organ. På många andra områden är dock nordbornas näringsfrihet och ekonomiska rättigheter i Finland klart sämre än vad som gäller för finska medborgare bosatta i annat nordiskt land.

Åtgärdsförslag

Nordbor får inte längre ses som utlänningar. Utgående från principen om ett nordiskt medborgarskap bör nordiska medborgare normalt åtnjuta lika rättigheter med finska medborgare. Bl.a. följande konkreta åtgärder är påkallade:

- + Regeringsformens medborgerliga fri- och rättigheter bör stadgas att fullt ut gälla även nordiska medborgare.
- + Nordiska medborgare bör erhålla rösträtt i statliga val, företrädesvis inom ramen för en samnordisk lösning.
- + Föreningslagskommitténs förslag om att jämföra nordiska och finska medborgare bör förverkligas i skyndsam ordning.
- + Nordbor bör ges obegränsade möjligheter att inneha kommunala tjänster och deras möjligheter att inneha statstjänster bör utökas.
- + Utlänningslagen och -förordningen bör upphävas för nordbornas del.
- + En skyndsam utredning bör igångsättas rörande möjligheterna att avsevärt utöka nordiska medborgares näringsfrihet och deras ekonomiska rättigheter.

5. INVANDRINGSPOLITIKEN

Medan Finland genom den fria nordiska arbetsmarkaden i princip står öppet för arbetskraftens fria rörlighet i Norden, har Finland va-

rit mycket restriktivt till arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder.

Finländsk arbetskraft har under huvuddelen av självständighetstiden och speciellt kring åren 1968—71 emigrerat från Finland i struktumvandlingens spår.

Efter andra världskriget har ca en halv miljon finländare emigrerat, därav 450.000 till Sverige. Den totala återflyttningen efter andra världskriget har varit ca 235.000 personer varför nettoemigrationen varit ca 6 procent av Finlands befolkning eller ca 280.000 personer. För den finlandssvenska befolkningsgruppen har emigrationen varit dubbelt större och återflyttningen från bl.a. Sverige mycket mindre än för hela befolkningen.

Ca 17.000 utländska medborgare bor för närvarande i Finland, av vilka en märkbar del utgörs av fd finska medborgare som återflyttat.

I början av 1980-talet bodde här ca 15.000 utländska medborgare, av dem en tredjedel nordbor. Drygt 5.000 arbetstillstånd var ikraft. Finskt medborgarskap beviljades under 1970-talet ca 5.000 utländska medborgare. Antalet utländska medborgare var år 1983 i Sverige ca 400.000, i Danmark drygt 100.000, i Norge knappt 100.000 och på Island nästan 4.000.

Med tanke på vårt arbetsmarknadsläge, arbetslöshet och svaga sociala förmåner särskilt för utlänningar, har arbetarrörelsen varit skeptiskt inställd till en liberalisering av den restriktiva arbetstillståndspraxis som tillämpas i Finland. Facket kan inte acceptera en arbetskraftsinflyttning till social misär.

I dagens läge är det dock skäl att granska invandringen — emigrationen — mer nyanserat och framförallt att sträva till att den ofta mycket förnedrande och byråkratiska behandling som invandrarna utsätts för, bygger på respekt för individen och humana principer.

Invandrare och återflyttare stöter på många byråkratiska restriktioner och problem.

Ett särfall utgör fackföreningsverksamheten. Endast finska medborgare får väljas till förtroendemän eller avdelningsstyrelse. Begränsningen gäller däremot inte arbetarskyddsombuden. Rätt att tillhöra facket är inte begränsat p.g.a. medborgarskap, men rätt att tillhöra arbetslöshetskassa och få kassaersättning vid arbetslöshet begränsas till finska medborgare och medborgare i stater, med vilka Finland har en socialskyddsöverenskommelse.

Den nordiska konventionen om social trygghet skall såsom ovan konstaterats i princip trygga varje nordbors sociala rättigheter oberoende av vilket bosättningsland i Norden är. Vissa brister förekommer dock alltför, t.ex. för personer som arbetar i ett nordiskt land men är bosatta i ett annat.

Examen från annat nordiskt land accepteras inte utan vidare eller inte alls såsom jämnställd med motsvarande finländsk examen. Riksdagen har sommaren 1986 godkänt en regeringsproposition (531/86), om utländsk examensgiltighet i Finland. Förslaget gäller dock endast finska medborgare, inte t.ex. återflyttare från Sverige som bytt medborgarskap. På arbetsmarknaden gäller i allmänhet, att arbetslivserfarenhet i annat nordiskt land inte berättigar till ålderstillägg eller motsvarande för inflyttade utlänningar eller ens för återflyttade finländare. Ett undantag kan dock nämnas: Sjukskötarna har i löneförhandlingarna lyckats driva igenom, att arbetserfarenhet i annat nordiskt land beaktas. Frågan gäller i första hand statliga och kommunala tjänster, då ålderstillägg etc. inte spelar någon större roll inom den privata sektorn.

Även om den finländska invandringspolitikerna då det gäller den utomnordiska invandringen fortsättningsvis skall bygga på arbetstillståndsförfarande, bör vi visa större beredskap att motta invandrare och tillfällig arbetskraft. Särskilt bör vi visa stor flexibilitet beträffande anknäpningsinvandring, praktikanter, projektarbetare och gäststuderande. Praktikant- och studentutbytet bör även ses som en del av utvecklingssamarbetet.

Möjligheterna för invandrarna att slå rot i Finland bör märkbart förbättras. De bör i enlighet med åtgärdsförslagen i föregående avsnitt erhålla samma rättigheter som finska medborgare och samtidigt ges möjligheter att bevara sin kulturella särart. Även de hinder som gäller för återflyttning till Finland bör undanröjas.

Utöver tidigare framförda åtgärdsförslag, är följande konkreta åtgärder påkallade:

- + Vid beviljandet av arbetstillstånd, bör större flexibilitet iakttagas, särskilt då det gäller anknäpningsinvandring, praktikanter och specialgrupper.
- + Invandrarna bör ges möjlighet att bevara sin kulturella särart, bl.a. genom modersmålsundervisning och övrig behövlig stödundervisning för invandrarbarnen, samt genom kulturpolitiska specialåtgärder.
- + Fackliga förtroendeuppdrag bör öppnas för alla nordbor.
- + Begränsningar av utländska medborgares rätt att höra till arbetslöshetskassa bör avskaffas.
- + Utländska arbetare bör informeras om sina rättigheter och skyldigheter i arbetslivet.
- + Gränspendlarnas socialskydd bör underkastas en översyn i syfte att rätta till brister i socialskyddssystemet.
- + Erfarenheter från arbetslivet i annat nordiskt land bör beaktas vid bedömning av kompetens och lönesättning inom den offentliga sektorn.

- + Nordisk examensgiltighet bör genomföras som allmän regel.

6. FLYKTINGPOLITIKEN

Flyktingpolitiken kan uppdelas i tre huvudpunkter:

- A. Flyktingar som kommer på eget initiativ, eller så kallade spontanflyktingar. En stor del av dessa är asylsökande politiska flyktingar, som främst på grund av politiska orsaker varit tvungna att lämna sitt hemland.
- B. Den organiserade överföringen av flyktingar, som baserar sig på årliga kvoter som regeringen officiellt fastställer. I början av 1970-talet förskjöts tyngdpunkten till de asiatiska länderna. Fler-talet var så kallade båtflyktingar från Vietnam.
- C. Det internationella flyktingarbetet, som omfattar deltagande och ekonomiskt bistånd inom internationella flyktingorganisati-oner. Största delen av den internationella hjälpen har kanalise-rats via UNHCR (FN:s flyktingkommisarie) och UNRWA (FN:s hjälpprogram för palestinaflyktingar). Internationella rada korset och kyrkornas flyktingarbete utgör en del av det frivilliga flyk-tingbiståndet.

Man beräknar för närvarande, att totalantalet flyktingar i världen uppgår till närmare 15 miljoner människor. Över hälften av dem är kvinnor och barn. I Europa beräknas det finnas ca 600.000 flyktingar, vilket är ca 4 procent av helhetsantalet. Merparten av flyktingarna finns i Afrika (4 miljoner) och Asien (4 miljoner).

I de nordiska länderna finns det ca 120.000 flyktingar. I nordisk jämförelse har Finlands aktivitet i flyktingfrågan varit marginell. Av flyktingarna i Norden är ca 650 stationerade i Finland, (tabel-len sidan 52).

A. Spontanflyktingar

Flyktingmottagningen är långt en moralisk fråga, där ett absolut kvottänkande inte kan tillämpas. Särskilt för politiska flyktingar är det ofta frågan om att ge en temporär fristad då deras mänskliga rättigheter blivit kränkta i hemlandet.

Frågan om behandlingen av asylsökande flyktingar behandlas närmast i 8,9 och 12 §§ i 1983 års utlänningslag.

I Finland beslutar inrikesministeriet om avvisning från landet. Passgranskarna ges bock möjlighet att direkt avvisa en flykting utan att underrätta inrikesministeriet. Dylika fall kan uppstå t.ex. ifall passgranskarna av språkliga eller kunskapsskäl tolkar flyktingens anspråk orätt.

För att undvika missförstånd, borde inte avvisning kunna ske utan att kontakta exempelvis utlänningskuratorn. I Sverige kan flykting avvisas vid gränsen endast ifall uppgifterna han uppgett är uppen-

Tabell 1985

	Sverige	Danmark	Norge	Finland
1) Totalt antal flyktingar	100.000	10.000	10.000	650
Invandring, flyktingskäl	11.400	8.918	Uppgift- er sak- nas	18
Beviljats tillstånd	8.500	6.302	366	1
Årlig flyktning-kvot	1.250	200	1.250	100
2) Bistånd via FN:s flyktningk- ommissariat	78,5	99,0	71,5	17,0
Miljoner FMK stöd				
invånare mk	9,5	19,4	17,3	3,5
En flyktning per invånare (totalantal flyktingar/ och befolkning)	1/83	1/511	1/414	1/7507

Finland har hittills saknat en organiserad flyktingpolitik. Den finländska flyktingpolitiken bör följaktligen organiseras på lång sikt, i enlighet med en plan som utarbetas av regeringen. Planen bör bygga på principen, att Finland i högre grad än tidigare tar del av det gemensamma ansvar som länderna i den rika delen av världen har.

1) Källa: Finlands Röda Kors

2) Källa: UNHCR, Stockholm

bart falska. Också i det fall bör Invandrarverket kontaktas innan avvisningen sker. Ingen avvisning kan ske utan beslut an Invandrarverket.

I utlänningslagens 12 § definieras vilka flyktingar kan beviljas politisk asyl. I paragrafen stadgas, att "utlänning som kommer till landet och begär asyl, samt till stöd för sin begäran framlägger sannolika skäl för sin berättelse kan asyl beviljas honom". Det betyder att bevisbördan i sin helhet ligger på flyktingar, som måste kunna bevisa att han av politiska skäl varit tvungen att lämna sitt hemland. I Finland har utlänning som avvisats vid gränsen möjlighet att söka rättelse över avslag på asylansökan. Detta hindrar dock inte avvisning, vilket innebär att möjligheterna att söka rättelse i praktiken är av liten betydelse. Rättelse skall dessutom sökas inom samma förvaltning som beslutat om avvisningen, d.v.s. inrikesministeriets utlänningsbyrå. I Sverige kan flyktning i fall av avslag på asylansökan överklaga till regeringen. I Sverige avvisas inte flyktning innan klagan

slutbehandlats. Detta ger flyktingarna tidsfrist att skaffa nödig tilläggsinformation. En stor del av de flyktingar vars asylansökan blivit förkastade har också godkänts efter klagan.

B. Den organiserade flyktingmottagningen

Finland har tagit emot flyktingar i betydligt mindre utsträckning i jämförelse med de flesta andra industriländerna. Flyktingrörelsen riktar sig inte endast från utvecklingsländer till industriländer. En stor del av flyktingströmmen sker mellan utvecklingsländer. I en del främst afrikanska och asiatiska länder, är beräkningsgrunden för flyktingmottagningen en viss andel av mottagarlandets befolkning. I de andra nordiska länderna har man årliga kvoter som fylls under en längre övergångsperiod. I Sverige har man lyckats fördela flyktingarna över hela landet, genom frivilliga kommunvisa flyktingkvoter. Kommunerna förbinder sig att ombesörja de nödiga bostads-, arbets- och utbildningsförutsättningarna. Invandrarverket ansvarar för merparten av kostnaderna.

De finska resurserna är otillräckliga med tanke på det omfattande och splittrade arbetsfält som flyktingvården utgör.

C. Internationella stödorganisationer

De största internationella stödorganisationerna inom flyktingarbetet är FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), FN:s hjälpprogram för palestinaflyktingar (UNRWA), Röda Korset och kyrkans utlandshjälp. UNHCR som är underställt FN:s generalförsamling har som huvudmålsättning att på lång sikt lösa flyktingproblematiken. De övriga stödorganisationernas hjälp koordineras till största delen av UNHCR. Kommissariatet ger flyktingarna internationellt beskydd då de förlorat sitt nationella skydd och försöker påverka stater att erbjuda flyktingar en fristad. UNHCR:s uppgift är också att försöka få stater att revidera sin lagstiftning och administration i mer flyktingvänlig riktning. Verksamheten är enbart humanitär och helt beroende av flyktingarnas politiska bakgrund.

Finlands flyktinghjälp via de internationella stödorganisationerna främst UNHCR var år 1985 17 miljoner mark. Det är exempelvis i Nordisk jämförelse ett blygsamt stöd. Samma år stödde Sverige UNHCR med 78,5 miljoner mark, Danmark med 99 miljoner mark, Norge med 71,5 miljoner mark och Island med 141.000 mark.

Åtgärdsförslag

Finlands flyktingpolitik bör underkastas en grundlig översyn. Följande åtgärdsförslag är påkallade:

- + En precisering av Utlänningslagens 12 § är nödvändig för att minska tolkningsfrågor och missförstånd särskilt vid gränsen. Det bör klart definieras vilka politiska orsaker som berättigar till bevilandet av politisk asyl. Därvid bör stadgandena i Förenta Nationernas flyktingkonvention följas.
- + Också de flyktingar som inte direkt fyller dessa krav bör ges en humanitär behandling samt individuell prövning.

Avvisning vid gränsen bör inte ske utan möjlighet till information om möjligheterna att återopa politisk asyl eller uppehållstillstånd av andra orsaker.

- + Ansökanden om asyl bör handläggas och avgöras av ett lagstadgat kollegialt organ, i enlighet med åtgärdsförslaget i följande avsnitt.
- + För den organiserade flyktigmottagningen bör en klar minimikvot fastställas. Under åren 1987—90 bör Finland ta emot minst 1.000 nya flyktingar. Då kvoten fylls, bör man beakta de flyktingar som kommit i tidigare kvoter och flyttat ur landet. Dessutom bör en viss flexibilitet tillämpas som beaktar topparna i den internationella flyktingrörelsen.
- + I och med att flyktingkvoterna förstoras, bör den mottagande organisationen vidareutvecklas. Detta kan i första hand ske genom att effektivera den nuvarande förvaltningen, så att resurser friställs för ändamålet. I följande avsnitt presenteras åtgärdsförslag om förvaltningen.
- + Valet av flyktinggrupper och tyngdpunktsområden bör ske på humana grunder. Politiska flyktingar som är förföljda i sitt hemland bör prioriteras. Vid planeringen och förverkligandet är det ändamålsenligt att rikta resurserna till vissa språkgrupper.
- + Finlands stöd till de internationella flyktingomorganisationerna bör höjas till nordisk nivå.
- + Medvetenheten om flyktingproblematiken bör ökas genom att utveckla informationen i samarbete mellan myndigheterna, medborgarorganisationerna och massmedia.

7. UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN

Finlands utlänningsförvaltning kännetecknas av ett starkt polisiärt inslag. Utlänningsbyrån vid inrikesministeriets polisavdelning är det enda egentliga ämbetsverk som har ansvar för utlänningsfrågor.

Den övriga utlänningsförvaltningen är spilttrad och outvecklad. En utlänningskuratortjänst finns vid social- och hälsovårdsministeriet men utlänningskuratorn saknar ett eget ämbetsverk. Arbetskraftsministeriet samordnar emigrationsärenden och har ansvarat för praktikantutbytet. Utrikesministeriet och Finlands beskickningar utomlands handlägger frågor i anslutning till visum, och arbetstillstånd och deltar i beredningen av flyktingärenden. Undervisningsministeriet ansvarar för utlänningarnas utbildning. Vid arbetskraftsministeriet finns en delegation före emigrationsärenden, som består av alla centrala myndigheter och arbetsmarknadsparter. Vid social- och hälsovårdsministeriet finns en delegation för flyktingärenden.

Utöver utlänningskuratorn kan utlänningarnas rättsskydd bevakas av riksdagens justitieombudsman och justitiekansler. Informationen om dessa institutioner torde dock vara bristfällig.

Kommunerna saknar helt organ för handläggning av utlänningsärenden.

Några organisationer deltar i flyktingarbetet. Särskilt kan nämnas Finlands Röda Kors, Finlands flyktinghjälp r.f. och kyrkans utlandshjälp.

Finlands utlänningsförvaltning måste i takt med en aktiverad utlänningspolitik få ökade resurser och en större organisatorisk samordning. De andra nordiska länderna erbjuder härvid modeller och erfarenheter.

I Sverige svarar arbetsmarknadsdepartementet för invandrar- och flyktingfrågor. Under ministeriet sorterar statens invandrarverk med sammanlagt 800 anställda (utspridda även till mottagarkommuner). Arbetsmarknadsdepartementet har en speciell avdelning för dessa frågor med ca 30 handläggare.

I Norge svarar arbets- och kommundepartementet för invandrar- och flyktingfrågor. Man kommer att bygga ut ett "mini" invandrarverk enligt den svenska modellen.

! Danmark är inrikesministeriet tillsvidare ansvarigt för sektorn. Det är tänkbart att Danmark kommer att lösa den organisatoriska frågan på samma sätt som man har gjort i Sverige och nu i Norge. Vilket ministerium som kommer att bli koordineringsansvarig är inte ännu klart.

Åtgärdsförslag

Finlands utlänningsförvaltning bör utvecklas i nordisk riktning. Målet bör vara större effektivitet och humanitet i handläggningen av utlänningsärendena. Följande konkreta åtgärder vore ägnade att befärma dessa målsättningar:

- + En utlännings- och invandrar avdelning grundas t.ex. vid arbetskraftsministeriet. Utlänningskuratorn kopplas till denna avdelning. Avdelningen övertar även en del av de ärenden som för närvarande handläggs vid inrikesministeriets polisbyrå.
- + En rådgivande och koordinerande delegation för utlänningsärenden grundas t.ex. vid arbetskraftsministeriet. Delegationen som uppdelas i sektioner, handlägger både flykting-, invandrar- och allmänna utlänningsfrågor. Delegationen består av representanter för ministerierna, medborgarorganisationerna, de kommunala centralorganisationerna, forskningen och utlänningarna själva.
- + En rådgivande delegation för mänskliga rättigheter och humanitära frågor grundas vid utrikesministeriet. Delega-