



Vastaanottaja –Mottagare
FINANSMINISTERIET
Kommun- och regionförvaltningsavdelningen

Viite – Referens:
Lausuntopyyntö VM091:00/2013 10.9.2013

Asia-Ärende:
Utlåtande

Magistraten i Västra Finland ger som sitt utlåtande till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag ändring av lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikatstjänster följande:

Magistraten förordar ändringen av 9 §, 17 § 1 mom., 20 § 1 mom., 23 § 1 mom. 8) punkten och 2 mom., 24 § 1 mom. samt tillägget av ett nytt 2 mom. i 19 §.

Däremot förordar magistraten inte ändringen av 22 § med följande motivering:

Syftet med propositionen är att underlätta och påskynda utländska medborgares möjlighet att få en finsk personbeteckning och därför föreslås att migrationsverket och polisen ges rätt att registrera vissa uppgifter i befolkningsdatasystemet.

Som orsak till att nuvarande system inte anses vara snabbt och säkert anges tre orsaker:

- 1) magistratens långsamma registrering, ”t.o.m. flera veckor”.
- 2) ett fåtal fall där magistraten inte registrerat personen eller vissa personuppgifter eftersom legaliserade handlingar saknats enligt BDCTL 19 §.
- 3) magistraterna tillämpar lagen olika vilket medför att invandrarna inte får en jämbördig behandling.

Magistraten önskar påvisa att dessa grunder inte är tillräckliga för att utvidga registreringsrätten:

- 1) Enligt uppgift registrerar de flesta magistrater utlänningar dvs. ger dem personbeteckning och hemkommun inom 0 -3 dagar. I vissa fall kan kunden få både hemkommun och personbeteckning registrerat medan hon väntar. Endast i undantagsfall och hos magistraten i Helsingfors har registreringen räckt längre. Ärendet har utretts av magistratens styrnings och utvecklingsenhet.

De flesta magistrater tar emot invandrare dagligen under hela tjänstetiden (kl.(8) 9-16.15) och ingen bokning av tid krävs. Hos många polisinskrivningar är betjäningstiden betydligt kortare, i de flesta fall endast några timmar per dag. I Uleåborg kan kunden ta kontakt endast tisdagar. Detsamma gäller telefonrådgivningen. Dessutom är köerna långa inom de flesta polisinskrivningar för att få en besöksid. Behandlingstiderna är också långa bl.a. i Helsingfors c. två månader.

Situationen per 9.10.2013 hos vissa polisinrättningar. (uppgifterna har erhållits per telefon eller från elektronisk tidsbeställning på nätet)

Ort	öppet/telrådgivning	första lediga tid
Helsingfors	kl. 9-11	2.12.2013
Vasa	kl. 9-11	18.11.2013
Järvenpää		26.11.2013
Åbo	kl. 12-16	14.10.2013
Uleåborg	tis kl. 9-11 och 13-15	
Östra Nyland/migrationsenheten		30.11.2013
Järvenpää		26.11.2013

I lagförslaget har överhuvudtaget inte tagits i beaktande att magistraten i Helsingfors, som har det största antalet registreringar av utlänningar och också en längre registreringstid än de övriga magistraters 0-3 dagar, fr.o.m. 23.9.2013 har fått mera resurser att sätta på registreringen av utlänningar tack vare Statsrådets förordning som möjliggjorde överflyttningen av huvudstadsregionens flyttningsanmälningar och utredning i samband med dessa till Kemijärvi. Enligt uppgift kommer de frigjorda resurserna att användas för att försnabba registrering av utlänningar. I samband med

Uppföljning av effekten av denna förordningsändring borde åtminstone ha utvärderats förrän man kategoriskt påstår att magistratens behandlingstid är "flera veckor". Vilket dessutom inte är sant. inte för majoriteten av magistraterna i varje fall.

Att utvidga registreringsrätten till polisen försnabbar alltså inte invandrarens erhållande av personbeteckning.

Att utvidga registreringsrätten till Migrationsverket försnabbar invandrarnas erhållande av personbeteckning,

Men hur gagnas invandraren i praktiken av att snabbt få personbeteckning? Jo han kan börja jobba och skaffa sig skattekort. Men för att få tillgång till kommunens hälso- och sjukvård, ställa sig i kommunens bostadskö, ansöka om dagvård- och skolplatser åt sina barn, skaffa buss- och bibliotekskort m.m. krävs att invandraren har registrerats med hemkommun i befolkningsdatasystemet. Den utmålade nyttan i förslaget till riksdagens proposition är alltså överdriven.

Att invandraren erhåller personbeteckningen i samband med beviljande uppehållstillstånd underlättar de facto inget för invandraren i praktiken. Invandraren måste fortfarande för att erhålla hemkommun personligen besöka magistraten och då också uppvisa legitimation och andra handlingar, som han redan i samband med ansökan om uppehållstillstånd uppvisat, dels för att konstatera personens identitet dels för att registrera uppgifter om familjeförhållanden. m.m.

PIETARSAAREN YKSIKKÖ I ENHETEN I JAKOBSTAD

Käyntiosoite: Kanavapuistikko 1 • **Postiosoite:** PL 26, 68601 Pietarsaari • **Puhelin** 029 553 7121 • **Faksi** 029 553 7120
Sähköposti: info.lansi-suomi@maistraatti.fi • www.maistraatti.fi
Besöksadress: Kanalesplanaden 1 • **Postadress:** PB 26, 68601 Jakobstad • **Telefon** 029 553 7121 • **Fax** 029 553 7120
E-post: info.vastra-finland@magistraten.fi • www.magistraten.fi

Eftersom Migrationsverket enbart registrerar begränsade personuppgifter kommer invandraren att uppleva att han besväras flera gånger angående uppvisande av olika handlingar. Migrationsverket eller Utrikesministeriets beskickningar kan inte förutsättas att på förhand känna till och dessutom upplysa invandraren om vilka alla handlingar som kan krävas vid registrering av personens övriga uppgifter i befolkningsdatasystemet. Detta kommer att leda till samma missnöje som uppstod när Migrationsverket inte krävde handlingar och ännu mindre legaliserade handlingar när f.d. finska medborgare sökte om finskt medborgarskap enligt övergångsbestämmelsen i Medborgarskapslagen. Till magistratens kännedom kommer regelbundet fall där Migrationsverket inte har krävt legaliserade handlingar utan godkänt handlingar utan legalisering.

Att Migrationsverket beviljar personbeteckning kan också leda till att många invandare som inte är i behov av kommunens service inte alls kommer till magistraten för att registrera sin hemkommun, dels för att de inte förstått att det behövs, eftersom de ju redan har personbeteckning eller så låter de medvetet bli eftersom det uppfattas som besvärligt. Hos många medborgare, även hos myndigheter lever ännu kvar den felaktiga uppfattningen att personbeteckning är lika med hemkommun. Risken är alltså stor att vi får en stor population i Finland som har personbeteckning men inte hemkommun inte, ens en tillfällig adress i Finland.

I.o.m. att personbeteckningen tillkännages i samband med beviljandet av uppehållstillstånd så finns en betydande risk att detta utnyttjas. D.v.s. utlänningar söker om uppehållstillstånd enbart för att få tillgång till finsk personbeteckning utan att ha överhuvudtaget för avsikt att komma till Finland. Denna lagstiftning möjliggör alltså att personbeteckning kan missbrukas och t.o.m. kan användas i brottsligt syfte utomlands av personer som aldrig haft för avsikt att flytta till Finland. Magistraten undrar om man konsulterat Skyddspolisen i detta ärende? Har man kontrollerat hur man gör i andra europeiska länder? I Sverige ges överhuvudtaget inte personnummer åt invandare vars identitet inte kunnat konstateras utan de får ett s.k. samordningsnummer. Magistraterna har i årtionden påpekat att vi borde införa ett motsvarande system, men vi har talat för döva öron.

Inte nog med att Finland ger personbeteckning åt papperslösa invandare, nu vill man dessutom ge alla invandare personbeteckning innan de ens kommit till landet!!

- 2) I ett par fall har inte vissa personuppgifter registrerats i befolkningsdatasystemet p.g.a. att personen saknat legaliserade handlingar trots att personen beviljats uppehållstillstånd enligt BCTL 19 §. Denna tolkning har sedermera fastställts av högsta förvaltningsdomstolen. Problemet med den strikta 19 § i BDCTL har uppmärksamats i flera år av magistraterna, men först nu har man tagit saken på allvar och föreslår en ändring. Problemet löses alltså av sig själv genom att en mer nyanserad paragraf införs. Detta nya 2 mom. möjliggör alltså för magistraten att registrera vissa uppgifter trots avsaknad av handlingar, därför behöver man inte utvidga registreringsrätten till migrationsverket för att komma åt problemet.
- 3) Magistraterna har i viss mån tillämpat lagen olika, men detta har inte skett medvetet eller p.g.a. av slarv. Detta problem har uppstått eftersom fortbildning och anvisningar har saknats hur magistraten skall förfara när legaliserade handlingar saknas. I Befolkningsregistercentralens anvisningar "Registrering av utlänningar i befolkningsdatasystemet" 24.8.2012 står fortfarande enbart följande angående tillämpningen av 19 § BDCTL:



1.5 BDCTL 19 § Kontroll av tillförlitligheten hos uppgifterna i systemet

BDCTL 19 § gäller alla situationer där avsikten är att registrera personuppgifter i befolkningsdatasystemet på basis av en utländsk handling. Bestämmelsen rör således också registrering av uppgifter om utlänningar. Enligt bestämmelsen kan personuppgifter i regel registreras i befolkningsdatasystemet på basis av en utländsk handling endast om uppgiftens tillförlitlighet har kontrollerats ur en officiell handling i original eller en tillförlitligt styrkt kopia av den. Handlingen ska också vara legaliserad eller åtföljas av ett intyg om dess ursprung som utfärdats av en behörig myndighet i ursprungsstaten, om inte något annat följer av fullgörandet av skyldigheter enligt internationella avtal som är bindande för Finland. Den som företer en utländsk handling ska se till att handlingen vid behov översätts till finska eller svenska samt legaliseras.

Varken Befolkningsregistercentralen eller Finansministeriet har i något skede gett anvisningar hur magistraten skall förfara när handlingar enligt 19 § BDCTL saknas och personen beviljats uppehållstillstånd eller asyl. Därför har flertalet magistrater inte följt gällande lagstiftning utan själva löst problemet med en mindre strikt tolkning för att kunna registrera dessa papperslösa invandrare i befolkningsdatasystemet. Denna tolkning kan man nu med facit på hand konstatera vara lagstridig efter att Högsta förvaltningsdomstolen gett sina prejudikat.

Antagligen för att få ett prejudikat har ett par magistrater vägrat registrera vissa personuppgifter med hänvisning till att legaliserade handlingar saknas, vilket med all rätt uppmärksammats av bl.a. minoritetsombudsmannen och några städer. Men i stället för att diskutera med magistraterna hur man kunde förbättra anvisningar och ev. göra en lagändring vill man överföra registreringen på en annan myndighet. Först efter att magistraterna samt HPP-processutvecklingsgruppen ihärdigt framhållit att 19 § måste ändras, togs saken på allvar och nu har vi i denna förslagsproposition till ett nytt 2 mom. för 19 §. Hur ministeriet tänkt att Migrationsverket skulle tillämpa 19 § utan tillägget av ett nytt 2 mom. är höjt i dunkel.

De första anvisningarna om hur utlänningar registreras gavs så sent som 26.2.2010 då den nya lagen skulle träda i kraft. Före det fanns inga enhetliga anvisningar. Symptomatiskt är också att magistraternas anvisningar för registrering av utlänningar inte är lika detaljerade som bl.a. den anvisning som skrivits för skatteförvaltningen 4.2.2013. Magistraterna har heller inte fått anvisningar om legalisering, utan ett privat uppgjort kompendium används.

Man har heller inte beaktat huvudmålsättningen i Magistraternas strategidokument 2012-2015 som är att förenhetliga registreringsprocessen för utlänningar. Inte heller har man beaktat att 1.3.2013 har magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet tillsatt en processutvecklare och en arbetsgrupp för person-, familje- och arvsrättsliga tjänster. I den i augusti 2013 godkända utvecklingsplanen är ett av de viktigaste målen att förbättra, förenhetliga och utveckla processerna rörande registreringen av utlänningar:



Työryhmän tehtävät:

- henkilö-, perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut (HPP) -prosessin strategian mukaisen kehittämissuunnitelman laatiminen
- kehittämissuunnitelman mukaisten kohteiden kehittämistyö
- palveluprosessien kuvaaminen toiminnan näkökulmasta
- maistraattien käytäntöjen yhtenäistäminen suunnitelman mukaisesti
- kehittämistyön edistäminen maistraateissa
- prosessin toimivuuden parantamista koskevien kehitysehdotusten tekeminen yhteistyötahoille (mm. lainsäädännölliset ja tietojärjestelmiä koskevat kehittämis ehdotukset)
- raportointi työnsä edistymisestä maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle

Sammanfattning:

Man får den uppfattningen att ministeriet inte vet vad den andra handen gör, eftersom man inte ens har för avsikt att ge magistraterna möjlighet att göra det jobb som de verkligen vill göra och som de är bra på att göra. Men det förutsätter att styrande myndigheter ger magistraterna de arbetsredskap som behövs för att göra ett gott jobb. D.v.s. anvisningar och lagstiftningen på rätt nivå. Alla magistrater vill göra ett så gott jobb som möjligt vilket kommer klart till uttryck i HPP -kehittämissuunnitelma:

Lopputulokset

Lopputuloksena tavoitellaan selkeästi yhtenäisempiä toimintatapoja maistraateissa ja laajemman yhtenäisen ohjeistuksen toteutusta. Lisäksi maistraateilla on yhteinen kanava vaikuttaa ohjaaviin viranomaisiin ja tehdä heidän kanssaan yhteistyötä jo heillä olevien kehittämishankkeiden alkuvaiheessa. Tavoitteena on myös lopputuloksena pystyä vaikuttamaan tehokkaammin hankkeiden ja projektien etenemiseen valtionhallinnossa, siltä osin kun asiat koskettavat HPP -prosesseja, sekä vauhdittamaan toimikauden aikana niitä hankkeita, jotka tehokkaammin edistävät maistraattien toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Lopputuloksena tavoitellaan myös avoimempia keskustelusuhteita ohjaaviin viranomaisiin ja keskeisesti vaikuttaviin yhteistyökumppaneihin.

Tärkein tavoite tässä prosessissa on kuitenkin asiakasnäkökulma. Asiakkailta tulee olla yhtenäinen ja hyvä palvelu heidän oikeusturvansa kannalta riippumatta siitä, minkä maistraatin kanssa henkilö asioi. Lisäksi tavoitteena kehittämisessä on hyvä pitää pyrkimystä asioiden hoitamiseen ns. yhden luukun periaatteella useamman viranomaisen kattavissa asioissa.

PIETARSAAREN YKSIKKÖ I ENHETEN I JAKOBSTAD

Käyntiosoite: Kanavapuistikko 1 • **Postiosoite:** PL 26, 68601 Pietarsaari • **Puhelin** 029 553 7121 • **Faksi** 029 553 7120

Sähköposti: info.lansi-suomi@maistraatti.fi • www.maistraatti.fi

Besöksadress: Kanalesplanaden 1 • **Postadress:** PB 26, 68601 Jakobstad • **Telefon** 029 553 7121 • **Fax** 029 553 7120

E-post: info.vastra-finland@magistraten.fi • www.magistraten.fi

Man kritiserar alltså magistraten för icke enhetligt förfarande, fastän vi saknat stöd från styrande myndigheter. Tillsättande av processutvecklingsarbetsgruppen har gett oss ett konkret verktyg hur vi kan förenhetliga processerna och tack vare den har ministeriet lyssnat på oss och förslår nu en nytt 2 mom. i BDCTL 19 § som enskilda magistrater redan en längre tid frågat efter. Magistraternas antal har minskats, processerna förenhetligas och lagstiftningen förfinas. Trots detta vill man inte stärka magistratens position som registrerare av utlänningar utan istället föreslås att ytterligare två eller sammanlagt sex myndigheter får rätt att registrera utlänningar eller delta i processen. Man gör organisationen och administrationen ännu spretigare i stället för att förfinas och förtäta den. Styrningen av alla dessa myndigheter blir svår och otroligt resurskrävande. Hur skall man klara att styra och anvisa alla dessa myndigheter då man inte hittills har klarat av att ge råd och anvisningar åt magistraten?

I stället borde ministeriet stärka magistratens position och satsa på att magistraten blir den naturliga myndigheten som invandraren kan kontakta i de flesta ärenden. Nu gör man det krångligare för invandraren att förstå vem som är behörig myndighet. Processutvecklingsgruppen har redan lämnat in ett förslag att registreringen av EU-medborgare skulle överföras till magistraten från polisen. Invandraren har redan nu en neutral och positiv kontakt till magistraten genom alla de tjänster som redan berör invandraren: registrering av hemkommun, hindersprövning av äktenskapshinder mot äktenskap både i Finland och utomlands, vigslar, registrering av partnerskap, namnändringar och olika notarius publicus -tjänster. Magistraten kan tack vare Lag om hemkommun 4 § 1 mom. 4 p. registrera och ge hemkommun till vissa utländska familjemedlemmar trots att dessa ännu inte beviljats uppehållstillstånd.

I propositionen sägs också att Migrationsverket måste få ge personbeteckning för att man datatekniskt skall kunna koppla ihop utlänningsregistret och befolkningsdatasystemet för att börja överföra uppgifter om uppehållstillstånd elektroniskt. Kan detta vara den egentliga orsaken till lagändringen? Skulle det vara så, vilket är en orimlig tanke, så är ett tekniskt problem orsak till denna lagstiftningsändring! Man borde absolut undersöka andra lösningar. T.ex. bör man undersöka om magistraten kunde registrera kundnumret som invandraren har i utlänningsregistret i befolkningsdatasystemet i samband med registreringen. Detta kundnummer kunde fungera lika bra som den gemensamma länken mellan de två registren som personbeteckningen.

Vi anser att finansministeriet förhastat sig p.g.a. den kritik som kommit från minoritetsombudsmannen och vissa kommuner. Man har inte gjort tillräckligt noggranna konsekvensbedömningar eller tagit i beaktande de möjligheter som nu ges i samband med processutvecklingen. Man har heller inte gjort en helhetsbedömning hur det ur ett kundperspektiv fungerar och hur registreringen borde fungera för att optimalt underlätta och stöda invandraren.

Man har inte heller konsekvensbedömt den ändå rätt vanliga situationen att kunden i efterhand vill rätta sina personuppgifter hos magistraten. Vad medför detta för behov av extra resurser eftersom en annan myndighet registrerat uppgifterna samt uppehåller dessa handlingar?

Magistraten anser alltså att förslaget att ändra 22 § BDCTL slopas och att man gör en ny bedömning ett eller par år efter att magistraten tagit i bruk de nya anvisningarna som uppgjorts i



processarbetsgruppen och då kan man också beakta hur utfallet av det nya 2 mom. i 19 § BDCL blivit.

Till sist önskar magistraten att ministeriet i ett tidigare skede skulle föra en mer öppen dialog med berörda parter, ta fram fakta och faktiskt lyssna på argumenten som magistraterna framför. I stället framtvingar man en snabb och ogenomtänkt lösning som inte omfattas av den som det berörs. Tid och pengar kunde resurseras bättre.

chef för magistraten

härads skrivare
processutvecklare

Jari Taipale

Maria Lunabba