

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 15/2005 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av lagen om främjande av invandrades
integration samt mottagande av asylsökande**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (RP 166/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet

- jurist Erkki Kemppainen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, Stakes
- chef för EU-ärenden Erja Horttanainen, Finlands Kommunförbund
- chef för invandringsärenden Pirjo Pajunen, Birkalands arbetskrafts- och näringscentral
- specialplanerare Paula Karjalainen, Nylands arbetskrafts- och näringscentral
- ordförande för arbetssektionen Meri-Sisko Eskola, delegationen för etniska relationer
- samordnare för multikulturella frågor Hannele Lautiola, Vanda stad
- ombudsman Reet Nurmi, Monika-Naiset liitto ry
- ordförande Anna Leskinen, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry.

PROPOSITIONEN

Genom ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande vill man göra integreringen av invandrare effektivare och snabbare och myndigheternas arbetsfördelning klarare samt förbättra samarbetet på alla förvaltningsnivåer.

Länsstyrelsernas uppgifter kompletteras med att de ska delta i planeringen, styrningen och övervakningen av åtgärder och tjänster som

främjar och stöder invandrades integration. Till stöd för arbetskrafts- och näringscentralen för att göra det regionala samarbetet effektivare föreslås en kommission för invandrarfrågor. På statlig centralnivå föreslås en delegation för integration och mottagande av asylsökande i anslutning till arbetsministeriet.

Lagen föreslås bli kompletterad med en förteckning över de åtgärder och tjänster som ska

beaktas i både program för integrationsfrämjande och integrationsplaner. Bestämmelsen om program för integrationsfrämjande föreslås bli preciserad både i fråga om myndigheternas ansvar och programmets innehåll. En integrationsplan ska läggas upp tillsammans med invandraren inom två månader från uppkomsten av rätten till plan. Rätten till integrationsplan kan gälla i fem år, om det av grundad anledning är nödvändigt. Invandrarungas integration kan främjas

bättre genom en integrationsplan. Integrationsplanen kan innehålla även gymnasiestudier, utbildning som leder till yrkeshögskole- eller universitetsexamen samt fortbildning och vidareutbildning i form av arbetskraftspolitisk utbildning och därmed jämförlig utbildning för att främja sysselsättningen av invandrare.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Målet med integrationslagstiftningen är att stödja invandrarna i att ta sig ut i arbetslivet och delta i samhällslivet med respekt för deras individualitet och eget språk och egen kultur. Utskottet anser att en integrationspolitik med de här utgångspunkterna ger goda förutsättningar för att förebygga att invandrare marginaliseras och de problem som hänger samman med marginaliseringen. Finland blir de inflyttade invandrararnas nya hemland. De bidrar med ett brett, mänskligt, socialt och kulturellt kapital inbegripet språkkunskaper. Vi bör målmedvetet utnyttja deras kunskaper och färdigheter för det gemensamma bästa. En lyckad integrationspolitik och en snabb placering av invandrarna på arbetsmarknaden spelar en nyckelroll för att minska fördomarna mot invandrare och diskrimineringen av dem.

Lagförslaget tar fasta på en effektivare och snabbare integrering av invandrare genom att garantera dem en verklig möjlighet att få undervisning i finska eller svenska och introducera dem i det finländska samhället och genom att ge dem bättre möjligheter att ta sig ut i arbetslivet. Utskottet anser att målen är mycket viktiga och att de föreslagna åtgärderna behövs.

Enligt utredningar har medborgarnas attityder till invandrare blivit positivare under de senaste tio åren. Negativast är attityderna till in-

vandrare bland unga pojkar och pensionärer. Utskottet understryker betydelsen av arbetet mot rasism och att myndigheterna i samråd med frivilligorganisationer och andra samarbetsparter arbetar systematiskt och planmässigt för att skapa en ännu positivare attityd till invandrare av olika nationalitet. Det är särskilt viktigt att se till att skolor, daghem och massmedier vinnlägger sig om att undanröja fördomar och att lyfta fram de positiva aspekterna på en mångkulturell omvärld.

Insatserna för att skapa goda etniska relationer och en dialog mellan den bofasta befolkningen och invandrarna gör det lättare att tackla mötet mellan efterfrågan och utbud på arbetskraft. Det är också viktigt att uppmärksamma kontrollen av arbetsförhållanden och efterlevnaden av accepterade arbetsvillkor för att den vägen hindra att det uppstår två arbetsmarknader och att invandrare blir utnyttjade.

Samarbetet och arbetsfördelningen mellan myndigheterna

Ett problem med att verkställa integrationslagen har varit att det inte har funnits en tillräckligt klar och konsekvent uppgiftsfördelning och ändamålsenligt samarbete mellan myndigheterna. Lagförslaget avser att tydliggöra arbetsfördelningen mellan myndigheterna och att förbättra samarbetet på alla nivåer av förvaltningen. Utskottet anser det viktigt med en klar arbetsfördelning och ett fungerande samarbete och till-

styrker därför att lagstiftningen ändras i detta syfte.

I anslutning till arbetsministeriet föreslås en delegation för integrationsfrämjande och mottagande av asylsökande som ska förbättra samarbetet mellan ministerierna och frivilligorganisationernas medinflytande. Utskottet anser att delegationen behövs. Men det menar att arbetsfördelningen mellan den nya delegationen och delegationen för etniska relationer behöver förtydligas. Likaså bör arbetsfördelningen mellan de kommissioner för invandrarfrågor som ska inrättas i anknytning till arbetskrafts- och näringscentralerna och de regionala delegationerna för etniska relationer tydliggöras. Det vore viktigt att definiera förväntningarna på de nya delegationerna och hur effekterna av deras verksamhet ska följas upp.

Regeringen föreslår att länsstyrelserna ska delta i planeringen, styrningen och övervakningen av integrationsåtgärder till förmån för invandrare. Meningen är att länsstyrelserna och arbetskrafts- och näringscentralerna ska ha ett intensivare samarbete och att länsstyrelsernas expertis ska nyttiggöras bättre. Utskottet anser att målen är lovvärda och omfattar regeringens syn i motiveringen att invandrarernas behov bör beaktas bl.a. när länsstyrelserna bedömer tillgången till och kvaliteten på de social-, hälsovårds- och undervisningstjänster som kommunerna ska tillhandahålla. Utskottet noterar samtidigt att förslaget innebär att det blir fler myndigheter som deltar i administreringen av integrationen och att det kan göra det ännu svårare att tydliggöra arbets- och ansvarsfördelningen. Det vill särskilt lyfta fram arbetet i nära relation med invandrare och anser att resurser och kompetens bör koncentreras till kommuner och arbetskraftsbyråer för att de integrationsprogram som görs upp där ska vara så bra som möjligt och ta hänsyn till invandrarernas individuella behov.

Undervisning i läs- och skrivkunnighet och språkundervisning för vuxna

Utskottet tillstyrker propositionens mål för effektivare undervisning i läs- och skrivkunnighet

och bättre möjligheter att komplettera brister i den grundläggande utbildningen. Enligt propositionen ska arbetskrafts- och näringscentralerna och arbetskraftsbyråerna svara för läs- och skrivkunnigheten och den kompletterande grundläggande utbildningen av arbetsförvaltningens klienter.

Invandrarutbildning som ordnats som arbetskraftsutbildning lämpar sig bäst för invandrare med relativt goda förutsättningar att lära sig ett nytt språk och nya färdigheter i början av invandningsprocessen. Däremot behöver invandrare som saknar läs- och skrivförmåga och som har bristfällig grundläggande utbildning långvarigare utbildning som svårigen kan ordnas inom ramen för arbetskraftspolitisk utbildning. Utskottet menar att det vore lämpligare att i alla delar flytta över undervisningen av dem som saknar läs- och skrivförmåga till utbildningsförvaltningen.

Invandrarna behöver kunskaper i finska eller svenska för att kunna studera, arbeta och fungera i det finländska samhället. Det har i många fall visat sig att invandrarernas bristfälliga kunskaper i finska eller svenska har hindrat dem från att få arbete. För invandrarernas integrering och sysselsättning är det utomordentligt viktigt att de garanteras faktiska möjligheter att få adekvat undervisning i finska eller svenska så som nämns i målen med lagförslaget.

Barns och ungas behov

Det vore mycket viktigt med individuella och samlade integrationsplaner för barn och unga och att man satsar särskilt på dem. Invandrarbarn och invandrarunga får numera sällan egna integrationsplaner eftersom de anses ingå i de familjevisa planerna. Och ändå bör planerna för invandrade barn eller unga vara långsiktiga, planmässiga och målinriktade och involvera t.ex. dagvård, skolgång och fritid (t.ex. sport och idrott). På detta sätt kan man bättre stödja integreringen av invandrade barn och unga i samhället och förebygga att de marginaliseras. Man bör särskilt uppmärksamma situationen i de flyktingfamiljer där det uppstår konflikter när för-

äldrarna vill bevara sin egen kultur och de unga helst vill vara som finländska unga.

Lagförslaget ger invandrare som inte fyllt 18 år bättre möjligheter att få en egen integrationsplan. Förslaget är viktigt och därför menar utskottet att man genom förordning eller anvisningar gärna kunde ange närmare de grupper av invandrarunga som bör få personliga integrationsplaner.

Invandrarelever som inte har kunskaper i finska eller svenska på modersmålsnivå får undervisning i finska eller svenska som andra språk. År 2003 deltog 10 068 av cirka 15 000 invandrarelever i grundläggande utbildning enligt en sådan lärokurs. Kommunerna ordnar i varierande grad undervisning eftersom det inte är obligatoriskt. I normala fall får invandrarelever särskild undervisning t.ex. två timmar i veckan och tillbringar resten av modersmålstimmarna tillsammans med finsk- eller svenskspråkiga elever. Kommunen kan få särskilt statsbidrag till stödundervisning för invandrarelever tills högst fyra år har gått från invandringen. Vid undervisningsministeriets pågående utredning av hur så många invandrarbarn och invandrarunga som möjligt kan garanteras behörig undervisning i finska eller svenska. Utskottet anser att goda kunskaper i finska eller svenska är ett centralt villkor för invandrarbarns skolframgång och den vägen också för bättre möjligheter för fortsatta studier. Det påskyndar därför åtgärder för att förbättra undervisningen.

Enligt internationella utredningar påverkas integreringen i avgörande grad av om invandraren har fått undervisning i sitt eget modersmål eller inte. Undervisning i invandrarbarns modersmål har konstaterats stärka deras identitet, ge bättre inlärningsresultat och minska störande beteende och brottslighet bland dem. I framtiden kommer språkkunskaperna att lyftas ännu tydligare fram och invandrarungas två- eller flerspråkighet att vara till nytta för både samhället och invandrarna själva och förbättra deras möjligheter att få arbete på arbetsmarknaden. Som utskottet ser det är det viktigt att värna möjligheterna för invandrade barn och unga att få undervisning också i sitt eget modersmål.

Integrationsplaner

Enligt lagförslaget är det i regel invandraren, arbetskraftsbyrån och kommunen som tillsammans gör upp en integrationsplan. Utskottet understryker invandrarungas egen aktivitet och hänsyn till deras utgångspunkter när planen läggs upp för att de ska inse planens betydelse och engagera sig för att genomföra den. Regeringens förslag att förlänga integrationstiden till fem år är helt motiverad, om det är nödvändigt för att invandrarungorna ska tillägna sig läs- och skrivförmåga eller om det finns andra grundade skäl för det.

Enligt utskottets mening bör integrationsplanen inte vara alltför åtgärdsinriktad utan den bör ge rum för invandrarungas egen aktivitet och olika vägar för dem att integreras i samhället, t.ex. med hjälp av finländska och invandrarcentrerade organisationer, samarbetsstrukturer och kontaktpersoner.

Det är möjligt att det för invandrarungorna vid sidan av integrationsplaner också har gjorts upp andra planer t.ex. för rehabilitering. Planerna bör samordnas och anpassas till familjesituationen, eventuella behov av tolkning och invandrarungas kulturella bakgrund samt de familjemedlemmars behov som inte får en egen integrationsplan.

Invandrarungas utbildning och arbetserfarenhet har i många fall blivit bristfälligt utredda och därmed har välutbildade invandrare ofta hamnat i uppgifter som inte svarar mot deras utbildning. Det är viktigt att invandrarungas utbildning och arbetserfarenhet blir bättre utredda i framtiden och att invandrarungorna styrs till kompletterande utbildning och fortbildning och till att avlägga fristående examina som motsvarar deras tidigare utbildning och att de får hjälp med att få sina examina erkända. Också i språkundervisningen bör man eftersträva grupper som tar hänsyn till tidigare utbildning och yrke.

Skyldigheten att göra upp en integrationsplan och den vägen också rätten till aktiva åtgärder gäller bara de invånare som anmält sig på arbetskraftsbyrån eller socialbyrån. Det betyder att en stor del av invandrarungorna aldrig nås av åtgärderna. De som blir utan systematiska integrationsåtgärder är ofta kvinnor som sköter barn hemma och

handikappade, sjuka eller personer i pensionsåldern. Om husmödrar inte får språkundervisning och inte blir introducerade i samhället försvåras också integrationen av barn och unga.

Utskottet anser att kvinnor som sköter sina barn hemma och deras särbehov bör uppmärksammas alldeles särskilt. Invandrarkvinnor utsätts ofta för diskriminering både på grund av sin invandrarbakgrund och på grund av sitt kön. Därför behöver kvinnor särskilda stödåtgärder för att hjälpa dem att sysselsätta sig och klara sig i samhället. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att invandrarna får insikter i sådana grundläggande frågor i vårt rätts- och samhällssystem som har med kvinnors och barns rättigheter och respekten för deras fysiska integritet och självbestämmande att göra.

Också förvärvsarbetande invandrare och de som kommit hit för sin makes skull behöver kunskaper i finska eller svenska och grundläggande kunskaper om samhällets strukturer och funktion för att de ska trivas här och kunna kommunicera och fungera som medlemmar av det finländska samhället. I framtiden kommer arbetskraftspolitiken i allt högre grad att bygga på utländsk arbetskraft och då är det viktigt att systemet för att integrera dem är på plats för att Finland ska klara sig i konkurrensen om arbetskraft. I sitt utlåtande om integrationsredogörelsen (AjUU 13/2002 rd) konstaterade utskottet att det ansåg detta delområde som utomordentligt viktigt och att det skyndsamt i samråd med arbetsmarknadsorganisationerna borde utredas hur integreringen av de förvärvsarbetande borde ordnas och hur arbetsgivarna kunde delta i åtgärderna. Utskottet upprepar denna sin syn och påskyndar att integrationsåtgärderna utsträcks till alla invandrare.

Snabbare integration

Enligt lagförslaget ska en integrationsplan göras upp senast när klienten har varit arbetslös eller fått utkomststöd utan avbrott i två månader i stället för fem månader som tidigare. Förslaget är viktigt för att integrationsåtgärder ska kunna sättas in så tidigt som möjligt. Enligt utredning-

ar går integrationen lättare och bättre ju tidigare de främjande åtgärderna sätts in.

Integrationslagen föreskriver att asylsökande inte ska integreras utan att det för dem ska ordnas tillfällig inkvartering, utkomststöd och tolktjänster, att deras nödvändiga grundläggande behov i övrigt ska tillgodoses och att arbets- och studieverksamhet ska ordnas för dem. Men det händer att asylsökande får vänta länge på ett beslut. I praktiken har det visat sig att asylsökande efter sex månaders väntan börjar visa symptom på frustration, osäkerhet och inaktivitet. Det kan också uppstå problem när barn som går i skolan lär sig språket och integreras i samhället medan föräldrarna inte gör det. Efter flera års frustration är det svårt för asylsökande att integrera sig också om de till slut får ett positivt asylbeslut.

Utskottet anser att språkundervisning och introducering i det finländska samhället bör sättas in i lämplig omfattning för asylsökande efter ankomsten för att så snabbt som möjligt slussa ut dem på arbetsmarknaden. På så sätt kan psykiska problem på grund av sysslöshet undvikas och integrationsprocessen påskyndas i väsentlig grad. Också om en del av de sökande senare får ett negativt beslut kan deras aktiva medverkan i utbildning och arbetsliv bidra till att upprätthålla deras hälsa och arbetslivskompetens och hjälpa dem att återanpassa sig till ursprungslandet.

Situationen för dem som fått tillfälligt uppehållstillstånd

Enligt 51 § i utlänningslagen beviljas en utlännings tillfälligt uppehållstillstånd om han eller hon av hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller om det är faktiskt omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet. Ett tillfälligt uppehållstillstånd ger inte rätt att arbeta under det första året. Efter två år beviljas fortsatt tillstånd och därefter är det också möjligt med familjeåterförening.

Under 2005 har det beviljats betydligt fler tillfälliga uppehållstillstånd än tidigare. Vi är redan uppe i mer än 220 mot 27 i fjol. Flest tillstånd har beviljats afghaner, irakier och somalier. Bland dem finns det många barn och unga.

De som fått tillfälligt uppehållstillstånd har enligt lagen om hemkommun inte rätt till hemkommun, vilket betyder att vistelsen i flyktingförläggningen förlängs, vilket i sin tur försvårar barnens skolgång och de berörda personernas tillträde till integrationsåtgärder. Med hänsyn till det osäkra läget i ursprungsländerna är det osannolikt att någon kan återsändas dit inom den närmaste tiden. Det betyder att den tillfälliga vistelsen kan ta flera år. Asylsökande har rätt att arbeta efter tre månaders uppehåll i landet och många asylsökande har fått arbete redan under asylprocessen. Deras arbete har slutat när de fått tillfälligt uppehållstillstånd. Det kan inte anses ligga i vare sig individens eller samhällets intresse.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet uppmärksamgör förvaltningsutskottet på att praxis med att tillämpa utlänningslagen har förändrats och konsekvenserna av detta för integreringen av utlänningar och mottagningscentralernas verksamhet. Osäkerheten kring den tillfälliga uppehållsrätten och inskränkningarna i rätten att arbeta och få tjänster leder till att integreringen i det finländska samhället fördröjs och att risken för marginalisering ökar. Enligt utskottets me-

ning är det nödvändigt att se över bestämmelserna så att också de som fått tillfälligt uppehållstillstånd får rätt att arbeta, rätt till hemkommun och möjlighet att omfattas av sådana integrationsåtgärder och tjänster som medger en fortsatt integrationsprocess i förekommande fall.

Precisering av lagförslaget

En invandrades situation påverkas i betydande grad av om det finns en integrationsplan och om åtgärderna i planen jämföras med arbetskrafts-politisk vuxenutbildning eller arbetsmarknadsåtgärder, som möjligheten att få arbetsmarknadsstöd och ersättning för uppehälle. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det viktigt att förvaltningsutskottet utreder om de föreslagna bestämmelserna i lagen på denna punkt uppfyller de nödvändiga kraven på exakthet med tanke på invandrarnas rättssäkerhet.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet meddelar

att förvaltningsutskottet bör beakta vad som ovan anförts.

Helsingfors den 18 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Sari Essayah /kd
Susanna Haapoja /cent
Anneli Kiljunen /sd
Esa Lahtela /sd
Rosa Meriläinen /gröna
Riikka Moilanen-Savolainen /cent

Markus Mustajärvi /vänst
Terhi Peltokorpi /cent
Leena Rauhala /kd
Jukka Roos /sd
Tero Rönkä /sd
Arto Satonen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström
utskottsråd Harri Sintonen.