

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE
11/2002 rd**

**Statsrådets redogörelse för genomförandet av
integrationslagen**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 juni 2002 statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen (SRR 5/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Riitta Koponen, inrikesministeriet
- överinspektör Pekka Lampinen och planerare Mikko Cortés-Telléz, undervisningsministeriet
- specialplanerare Helinä Kokkarinen, arbetsministeriet

- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet
- dagvårdsområdeschef Irma Marttila, Helsingfors östra socialcentral
- direktör Pirjo Puolakka, Kotka yrkesutbildningscenter för vuxna
- avdelningsdirektör Seija Vainio, Kouvola yrkesutbildningscenter för vuxna
- socialarbetare Markku Tuukkanen, Raisio stad
- direktör Johanna Maula, Kulturcentret Cajsa
- seniorrådgivare Helena Balash, Suomi-Seura ry
- flyktingkoordinator Leena-Kaisa Åberg, Finlands Röda Kors.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden av Centralförbundet för Barnskydd och Förbundet för mödra- och skyddshem.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

När riksdagen antog integrationslagen, som trädde i kraft den 1 maj 1999, förutsatte den att regeringen noga ger akt på hur målen med reformen uppnås och hur lagen fungerar och att den tre år från det att lagen träder i kraft lämnar en redogörelse för reformen där den tar hänsyn

bland annat till vad som gjorts, vilka resultat som uppnåtts, nödvändiga utvecklingsåtgärder och kostnaderna för integreringen samt fördelningen av kostnader mellan staten och kommunerna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Social- och hälsovårdsutskottet har i sin behandling av redogörelsen koncentrerat sig på integreringen av invandrare till den del den tangerar utskottets behörighetsområde. Utan att befatta sig desto närmare med utbildnings- och sysselsättningsfrågor noterar utskottet att det för integreringen av invandrare, dvs. hur de skall klara sig socialt och ekonomiskt, är utomordentligt viktigt med språkundervisning och annan utbildning som kan ge dem bättre möjligheter att få arbete och därmed integreras i det finländska samhället.

Redogörelsen innehåller en utmärkt analys av problemen med integreringslagen och där läggs flera förslag till hur verkställigheten av lagen kan förbättras i framtiden. Där konstateras i och för sig helt riktigt att tre år är en mycket kort tid för slutsatser om vilka verkningar lagen har haft och hur den på det hela taget fungerar. Utskottet menar att bedömningar av hur lagen fungerar i första hand bör göras utifrån hur väl vi lyckats integrera invandrarna. Först härefter kan vi göra en grundligare utvärdering av hur väl myndigheterna genom sin verksamhet har lyckats stödja integreringen. För fortsatt uppföljning av lagen måste invandrarna själva bättre kunna föra fram sin syn på saken och utvecklingen av deras levnadsförhållanden följas upp.

Integrationsplaner

För redogörelsen har invandrarnas uppfattningar och erfarenheter av integrationslagen retts ut. Utredningen visar att merparten av invandrarna själva inte har ansett integrationsplanerna nyttiga, att de har haft mycket få konkreta effekter och att alla invandrare inte ens har förstått avsikten med integrationsplanerna.

I praktiken läggs integrationsplanerna upp mycket olika på olika orter. I en del kommuner följer planen ett basschema och där erbjuds alla invandrare samma plan. Ofta har bara en kurs i finska prickats in i planen. Dessutom läggs planen upp för en mycket kort tid och då kan man ännu inte tala om integrering i egentlig mening.

Men integrationsplanen bör alltid vara individuell och förnyas i förekommande fall. Det har visat sig i praktiken att det till exempel på orter där det finns många invandrare inte nödvändigtvis alltid finns resurser för att lägga upp individuella planer. Utskottet understryker att en integrationsplan bör läggas upp i samförstånd med invandraren och att åtgärderna bör bestämmas med hänsyn till invandrarens behov och villkor.

Skyldigheten att lägga upp en integrationsplan och den vägen också rätten till aktiva åtgärder gäller bara invandrare som anmält sig på arbetskraftsbyrån eller socialbyrån. Det betyder att en del av invandrarna faller helt utanför integrationsåtgärder. För att samtliga medlemmar av en familj skall bli engagerade på lika villkor i integrationsprocessen bör planerna läggas upp samlat för hela familjen. Integrationsplanen skapar en viss systematik i integreringen av barn och unga. I förekommande fall bör integrationsplaner för barn läggas upp för en längre tid än tre år. Åtminstone de som hör till vissa riskgrupper bör få egna planer. Som exempel kan nämnas framför allt unga i åldern 15—18 år som inte längre omfattas av läroplikt och som på grund av språksvårigheter också lätt faller utanför arbetsmarknaden. Denna potentiella problemgrupp bör uppmärksammas alldeles speciellt.

Invandrarna har mycket olika bakgrund, utbildning, språkkunskaper osv., vilket bör vägas in med hänsyn till varje enskilt fall i integrationsplanerna. För att lämpliga och adekvata integrationsåtgärder skall kunna tas fram för olika invandrargrupper är det högst motiverat att lagen ändras på det sätt som föreslås i redogörelsen så att integrationsplanen kan förlängas till exempel på grund av läs- och skrivundervisning, undervisning i finska eller svenska eller moderskapsledighet eller sjukdom.

Invandrantalen varierar i hög grad i olika delar av landet. Klart högst är det i huvudstadsregionen. Av till exempel invandrarna i Helsingfors är 25 % bosatta i de östra delarna av Helsingfors och 35 % av barnen i kommunal dagvård i området är barn i invandrarfamiljer. Det är

en svår och resurskrävande uppgift att tillhandahålla tjänster för invandrare från tiotals olika språkgrupper och kulturer. Det vore absolut centralt att öka samarbetet mellan olika aktörer och framför allt att anlita olika organisationer i integrationsarbetet. Organisationerna kompletterar väl den service som myndigheterna ger. Deras fritidsaktiviteter erbjuder en möjlighet till meningsfull sysselsättning och integrering. Organisationerna bör få en tydligare och starkare roll i integrationsarbetet. Också invandrarnas egna organisationer bör nyttiggöras effektivare.

Integrering av utlänningar av finsk härkomst

Integrationslagen har tillämpats på olika grunder och olika orter på utlänningar av finsk härkomst som flyttar till Finland. Utomlands födda och i Finland födda men länge utomlands bosatta finska medborgare som återvänder till Finland och andra invandrare med utvandrar- eller finsk ättlingsbakgrund behandlas således olika beroende på ort. Särskilt problematiskt att inte omfattas av åtgärder i en integrationsplan är det för finskättade barn och unga samt äldre återflyttare som kan ha mycket bristfälliga kunskaper i finska. För dessa målgrupper är det viktigt framför allt med kunskaper i modern finska och kompetens och färdighet som behövs i samhället och arbetslivet för att de skall integreras. Utskottet anser att det bör utredas om det behövs ett särskilt program för integrering av utlänningar av finsk härkomst där denna grupps särbehov kunde beaktas.

Särskilda kvinnorelaterade problem

Utskottet vill särskilt lyfta fram behovet av bättre integrering och utbildning för kvinnor. Många hemmafruar blir aldrig delaktiga av några integreringsåtgärder så länge de är hemma med barnen. Det betyder att mammorna inte heller får behövliga språkkunskaper och att de inte kan ge barnen handledning med skolgången och i många andra frågor i barnens liv. I uppfostringsfrågor måste föräldrarna förlita sig på sina barn, som fungerar som budbärare mellan daghemmet eller skolan och hemmet. Många föräldrar känner sig rädlösa och rädda inför uppfostran i den

finländska vardagen. Invandrarkvinnorna, inte minst hemmafruarna, behöver absolut stöd i sin uppfostringsuppgift och åtgärder som kan hjälpa dem att anpassa sig till samhället. Primärt skall de erbjudas språkundervisning. Det är nödvändigt att se till att framför allt de som inte kan läsa eller skriva får utbildning för att de inte skall marginaliseras helt. Genom utbildning för mammorna kan också utslagning av barn och unga förebyggas.

Utbildningen av mammorna förutsätter att vården av barnen har ordnats. Till exempel öppna daghem möjliggör för mammorna att gå på deltidsutbildning. Invandrarkvinnors, som överlag utlänningars, egna färdigheter och resurser bör nyttiggöras bättre och i samråd med dem bör det ordnas studier, familjearbete, hobby- och lägerverksamhet och andra aktiviteter som kan bidra till att olika invandrargrupper aktiverar sig på eget initiativ och sinsemellan.

En marginalgrupp i integreringslagstiftningen utgörs av kvinnor som kommit till Finland genom äktenskap. Ett nytt fenomen i sammanhanget är det våld som dessa kvinnor utsätts för. De har blivit en ny klientgrupp i mödra- och skyddshemmen. Upp till 20—30 % av mödra- och skyddshemmens klienter i Helsingfors är invandrare. Det är viktigt med information om finsk lagstiftning och rådgivning samt med hjälp till dem som utsätts för våld till exempel genom stöd- och kamratgrupper för att dessa människor som bor i en främmande miljö skall våga söka hjälp i sin utsatta situation.

Integrering av barn som kommit ensamma till Finland

Utskottet instämmer i regeringens iakttagelse om att särskild uppmärksamhet bör ägnas behandlingstiderna för ansökningar om asyl och familjeåterförening som lämnats in av minderåriga asylsökande som anlant utan vårdnadshavare. Behandlingstiderna är i detta nu oskäligt långa och måste gå att förkorta. I värsta fall kan det ta ett år eller till och med två för att få ett beslut om en asylansökan. Om barnet inte har fått ett asylbeslut kan det inte heller göra en ansökan om familjeåterförening. Det krävs en stor mängd

bevis för att säkerställa identiteten på barn som anlänt utan vårdnadshavare, vilket förlänger asylprocessen och i många fall innebär en oskäl- lig bevisbörd för barnen. Osäkerheten om fram- tiden blir en stor psykisk belastning för barnen som kan ha ytterst traumatiska erfarenheter som lett till flyktingskap i bagaget. Barn med flyk- tingsbakgrund har inte erbjudits specialiserade mentalvårdstjänster. Hos oss är mentalvårdsser- vicen för barn överbelastad och dessutom sak- nar personalen lämpliga färdigheter för att ta hand om flyktningbarn. Osäkerheten försvårar barnens anpassning till det finländska samhället.

Situationen för sådana asylsökande som fyllt 18 år men som kommit till Finland som minder- åriga utan vårdnadshavare kräver särskild upp- märksamhet. Flyktningbarn har rätt till familje- återförening, men de går miste om denna rätt om de hinner fylla 18 år i väntan på ett asylbeslut. Dessa unga löper risk för marginalisering, om stödåtgärder inte ordnas för dem. Barn till inger- manländska återflyttare stöter på liknande pro- blem på grund av de långa vänte- och behand- lingstiderna för ansökningar, om de under vänte- tiden fyller 18 år och inte kan följa med familjen.

Riksdagens justitieombudsman har kritiserat de långa behandlingstiderna för asylansökning- ar som lämnats av barn som kommit utan vård- nadshavare. Justitieombudsmannen har lyft fram situationen för dem som fyllt 18 år och föresla- git att de skall ha rätt till eftervård enligt barn- skyddslagen ända tills de fyller 21 år. Enligt re- dogörelsens riktlinjer skall unga som håller på att bli vuxna och unga som står i beråd att lämna ett gruppboende stödas med åtgärder som mot- svarar eftervård enligt barnskyddslagen ända tills de fyller 21 år. Enligt utskottet är det viktigt att detta förslag genomförs.

Genom domstolsbeslut kan en intressebeva- kare utses för ett barn som kommit utan vård- nadshavare. Intressebevakaren för vårdnadsha- varens talan i frågor som gäller barnet och han eller hon skall se till att barnets intresse tillgodo- ses i de beslut som gäller barnet. Systemet med intressebevakare har inte klarnat helt i prakti- ken. Praxis varierar något från ort till ort och det betyder att barnen behandlas olika beroende på

var de bor. Systemet har i långa stycken utveck- lats med projektmedel. Utskottet påpekar att in- tressebevakarsystemet är absolut väsentligt för barn som kommer till Finland utan familj och att myndigheterna skall bära det övergripande an- svaret för det. Redogörelsens riktlinjer för syste- met bör fullföljas med det snaraste.

Tjänster för asylsökande

Asylsökande integreras inte eftersom de i regel uppehåller sig bara tillfälligt i landet i väntan på ett beslut om sin asylansökan. I förläggningarna ordnas arbets- och studieverksamhet för asylsö- kande. Likaså tillhandahålls de nödvändiga social- och hälsovårdstjänsterna. För sjukvårdens del gäller skyldigheten bara akutsjukvård. Den- na gräns tolkas något olika i olika förläggningar, vilket betyder att de asylsökande inte behandlas lika. Många asylsökande har dessutom allvarli- ga psykiska symtom till följd av sitt flykting- skap och sina erfarenheter i hemlandet. De ut- dragna behandlingstiderna för asylansökningar förvärrar normalt dessa symtom.

Sämst är servicetillgången för asylsökande som skaffat sig privat inkvartering och som un- der pågående behandling av asylansökan är bok- förda på en viss förläggning som tillhandahåller hälsovårds- och socialtjänster och andra stöd- funktioner för dem. Dessa asylsökande blir van- ligen helt utan service.

Äldre invandrare

En stor utmaning inom den närmaste framtiden är hur hälso- och sjukvården samt åldringsvår- den skall klara av äldre invånare. Också invand- rade äldre bör få god och trygg service. Många äldre kommer från kulturer där barnen traditio- nellt har tagit hand om de äldre. Det är svårt att fortsätta med en sådan tradition i det dagliga li- vet hos oss. Det behövs anställda från olika kul- turer inom åldrings- och hälso- och sjukvården för att också äldre invandrare skall få en viss trygghet i sitt liv.

Tolktjänster

Mycket har gjorts för att förbättra utlänningars rätt till tolk- och översättningstjänster. Statsrå-

det har fattat ett principbeslut om att invandrare som är permanent bosatta i Finland genom tolk- och översättningstjänster och annan information skall garanteras likvärdiga möjligheter att utnyttja de offentliga tjänsterna. Tolktjänsterna utnyttjas ännu inte i tillräckligt stor omfattning ens när det gäller tolkning som bekostas med statens medel. I redogörelsen föreslås ett system där den som beställer tolktjänster alltid först debiteras för tjänsterna — också när staten ersätter kostnaderna. Detta system kan betyda en höjd tröskel för myndigheterna att anlita tolkar och den vägen försvåra invandrarnas situation. Tolkutbildningen kräver särskild uppmärksamhet eftersom det behövs mer och mer professionella tolkar som behärskar många olika språk.

Tolkning behövs ofta i situationer som gäller livsviktiga och ibland också känsliga saker för en enskild person. I praktiken är det ofta minderåriga barn, som lär sig språket fortare än föräldrarna, som får agera tolk för sina föräldrar. Utskottet vill starkt understryka att barnet har rätt att vara barn och inte kan förväntas sköta frågor mellan de vuxna.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår förvaltningsutskottet

att förvaltningsutskottet beaktar det som anförts ovan.

Helsingfors den 2 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
vordf. Timo Ihamäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Merikukka Forsius /gröna
Inkeri Kerola /cent
Niilo Keränen /cent
Valto Koski /sd
Marjaana Koskinen /sd

Pehr Löw /sv
Juha Rehula /cent
Päivi Räsänen /kd
Sari Sarkomaa /saml
Arto Seppälä /sd
Raija Vahasalo /saml
ers. Anne Huotari /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.