

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration och till lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration och till lagar som har samband med den (RP 208/2022 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Mira Sinkkonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Tiina Järvinen, inrikesministeriet
- strategichef Ari Evwaraye, inrikesministeriet
- undervisningsråd Annika Bussman, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Kaisu-Maria Piironen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Janne Savolainen, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Rahkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- invandringschef Jaana Suokonautio, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- projektdirektör Rita Alarinta, UF-centret
- ledande expert Päivikki Rapo, Nylands arbets- och näringsbyrå
- chef för invandringsfrågor Teemu Haapalehto, Esbo stad
- servicechef Kirsi Anttila, kommunförsök med sysselsättning i Uleåborgsregionen
- jurist Kirsi Lamberg, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Anu Wikman-Immonen, Finlands Kommunförbund
- projektanställd Emina Arnautovic, Folkhälsan.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Dataombudsmannens byrå
- Folkpensionsanstalten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår en ny lag om främjande av integration (integrationslagen) och samtidigt upphävs den gällande lagen med samma namn. I propositionen föreslås också ändringar i nio andra lagar.

Avsikten med lagförslaget som gäller integrationslagen är att påskynda och effektivisera invandrarnas integration och sysselsättning genom att förbättra tillgången på vägledning och rådgivning, påskynda tillgången till tjänster och på ett mer heltäckande sätt nå ut till invandrarna så att de får tillgång till tjänsterna i inledningsskedet av invandringen samt genom att göra tjänsterna mer övergripande och arbetslivsorienterade i inledningsskedet av integrationen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet stöder propositionens allmänna mål med kommentarerna nedan.

Servicehelheten i initialskedet av integrationen

Genom propositionen revideras servicen för initialfasen av integrationen genom bestämmelser om kommunens nya integrationsprogram och dess tjänster. Kommunens integrationsprogram är avsett att vara ett slags serviceutbud varifrån man i den integrationsplan som utarbetas för en enskild invandrare väljer de tjänster som personen i fråga deltar i.

I kommunens integrationsprogram ingår åtminstone en bedömning av kunnandet och behovet av integrationstjänster samt utarbetande av en integrationsplan, flerspråkig samhällsorientering, integrationsutbildning, frivilliga studier samt handledning och rådgivning. Dessutom kan kommunen utveckla sina egna tjänster som en del av integrationsprogrammet. Kommunens integrationsprogram kan också innehålla bland annat verksamhet inom den tredje sektorn.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar att delaktighet från första början av integrationen spelar en nyckelroll för att integrationen ska lyckas. Integration är en dubbelriktad process som kräver engagemang och motivation av både invandrare och det mottagande samhället. Utskottet betonar den tredje sektorns och organisationernas roll i integrationsprocessen. De bör redan i initialskedet tas med både i utarbetandet av integrationsprogrammen och i integrationsplanerna.

Som allmän iakttagelse konstaterar utskottet dessutom att den föreslagna regleringen verkar ganska detaljerad, varvid det kan finnas en risk för att regleringen i vissa fall begränsar och styr verksamheten på ett oändamålsenligt sätt. Kommunernas verksamhetsmiljöer och invandrarnas servicebehov är olika och utskottet anser därför att det är viktigt att följa upp lagstiftningens konsekvenser för genomförandet av servicen.

Att nå målgruppen, bedöma servicebehovet och utarbeta en integrationsplan

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det motiverat att man strävar efter att rikta integrationsfrämjande tjänster till särskilt utsatta personer och till dem som löper större risk att hamna utanför samhället. Utskottet anser det vara särskilt viktigt att öka möjligheterna att nå integrationsfrämjande tjänster för invandrare utanför arbetslivet, såsom föräldrar som sköter barn hemma.

Utlåtande AjUU 17/2022 rd

Med tanke på utsatta människor, såsom kvotflyktingar och minderåriga barn utan vårdnadshavare, betonar utskottet särskilt vikten av samarbete mellan kommunen och välfärdsområdet samt tillräckliga resurser för att verkställa lagstiftningen.

Genom propositionen utvidgas den krets av personer för vilken kommunen ska utarbeta en bedömning av kunnandet och servicebehovet vid integrationen samt en integrationsplan. För att förbättra tillgången till tjänsterna föreslås det att kommunen får information av olika myndigheter om dessa invandrare. För närvarande ska bedömningen och integrationsplanen göras upp för arbetslösa arbetssökande och personer som får utkomststöd annat än tillfälligt. I fortsättningen ska kommunens ansvar för främjande av integration enligt förslaget utvidgas till att gälla bland annat flyktingar, hemmaföräldrar och offer för människohandel utöver de tidigare målgrupperna.

Genom den föreslagna lagen förkortas maximitiden för integrationsplanens varaktighet från nuvarande tre år till två år. Maximitiden för integrationsplanens varaktighet kan dock, om vissa villkor uppfylls, förlängas med högst två år, vilket är avsett att beakta bland annat livssituationen för utsatta föräldrar och föräldrar som sköter barn hemma. Utskottet ser det som angeläget att konsekvenserna av ändringen på de sammantagna tjänsterna följs. När integrationstiden förkortas bör särskild uppmärksamhet fästas vid att klienternas integrationstid inte löper ut i väntan på tjänsterna.

Flerspråkig samhällsorientering, integrationsutbildning och frivilliga studier

I lagförslaget föreskrivs det om en ny flerspråkig samhällsorientering som syftar till att förbättra invandrarnas samhälls- och arbetslivskunskap genast i början av invandringen. Avsikten är att integrationskunderna i mån av möjlighet ska erbjudas flerspråkig samhällsorientering på sitt modersmål eller på sådana språk som de annars har goda kunskaper i med beaktande av servicebehovet och de språkliga behov som förekommer i kommunen.

Enligt propositionen ska kommunen i fortsättningen svara för ordnandet av integrationsutbildning och den ordnas huvudsakligen som arbetskraftsutbildning, men den kan också ordnas som frivilliga studier. Till integrationsutbildningen läggs slutttestning av finska eller svenska. Frivilliga studier kan stödjas med arbetslöshetsförmån när de förutsättningar som anges i integrationslagen uppfylls. Utbildningen ska vara studier i finska eller svenska eller huvudsakligen ske på finska eller svenska.

Utskottet anser det vara viktigt att integration är möjlig på båda nationalspråken. En betydande del av personerna med invandrarbakgrund bor i tvåspråkiga områden och enligt en utredning som fåtts vid sakkunnigutfrågningen har integrering i många fall också skett på svenska med goda resultat.

Övrigt

Lagförslaget har ett starkt samband med regeringens proposition med förslag till lagstiftning som gäller en omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen (RP 207/2022 rd). I lagförslagen i den propositionen hänvisas det till den gällande lagen om främjande av integration. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet fäster förvaltningsutskottets uppmärksamhet vid att om

Utlåtande AjUU 17/2022 rd

proposition RP 207/2022 rd godkänns som planerat före regeringens proposition RP 208/2022 rd, bör behövliga tekniska ändringar göras i samband med behandlingen av proposition RP 208/2022 rd.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Aino-Kaisa Pekonen vänst
vice ordförande Katja Taimela sd
medlem Kim Berg sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Rami Lehto saf
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Sofia Virta gröna.

Sekreterare var

plenarråd Miika Suves.

Utlåtande AjUU 17/2022 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Allmänt

Riksdagen godkände i januari 2019 ett ställningstagande om integration som baserade sig på revisionsutskottets betänkande om hur integrationen fungerar (ReUB 6/2018 rd).

I ställningstagandet förutsatts att regeringen skulle utarbeta ett övergripande åtgärdsprogram om behovet av att se över integreringsåtgärderna och de reformer som skulle genomföras och lämna åtgärdsprogrammet till riksdagen i form av en redogörelse senast 2020. I ställningstagandet förutsattes bland annat att regeringen skulle se till att integreringen skulle snabbas upp betydligt på så sätt att integrationsperioden i regel skulle vara ett år.

Verksamheten ska effektiviseras jämfört med nuläget i alla faser så snart invandraren har kommit till Finland. Det skulle göras mer förpliktande för invandrarna att lära sig språket och kulturen.

Riksdagen förutsatte med andra ord att regeringen skulle dra riktlinjer för att utveckla integrationsfrämjandet så att den ökande invandrabefolkningens delaktighet i samhället kunde säkerställas och att också invandrarnas kompetens kan utnyttjas för att svara på stora omvälvningar i samhället, såsom att befolkningen i arbetsför ålder minskar.

Sannfinländarnas utskottsgrupp konstaterar att den aktuella propositionen om främjande av integration inte motsvarar det uppdrag som regeringen ålagts i riksdagens ställningstagande. Propositionen ger inga konkreta förslag till förbättring i fråga om de problem som obestriddligen har upptäckts när det gäller marginaliseringen av vissa invandrargrupper och överrepresentationen av dem till exempel i fråga om arbetslöshet och brottsstatistik. Dessutom föreslås maximitiden för integrationsperioderna vara två år eller längre, vilket inte ligger i linje med riksdagens vilja.

Sannfinländarnas utskottsgrupp betonar Finlands egen rätt att genom lagstiftning påverka migrationen till Finland. Finland måste sträva efter att invandringen kvalitativt och kvantitativt sett gagnar samhället. Bland annat när det gäller arbetskraftsinvandring har regeringen beslutat att öka antalet invandrare med tiotusentals fram till slutet av decenniet utan någon som helst bedömning av konsekvenserna för den offentliga sektorn eller den sociala sammanhållningen. År 2021 var endast 11 procent av de beviljade arbetstillstånden för personer från länder utanför EU- och EES-området avsedda för specialsakkunniga. Det här är inte någon kompetensbaserad invandring som regeringen påstår sig främja.

Att integrationen misslyckats hittills understryks av att Finland har använt betydande mängder offentliga resurser för integrationen jämfört med många andra länder. Samma invandrargrupper, huvudsakligen från Afrika, Mellanöstern och Centralasien, har i årtal varit överrepresenterade i arbetslöshetssiffrorna, och utifrån forskningsrön har det inte skett någon förändring till det bättre. Det är oroväckande att till exempel ett större beroende av socialbidrag är ett generationsöverskridande fenomen bland vissa nationaliteter. Detta upphäver den optimistiska tesen att invandrare

Utlåtande AjUU 17/2022 rd

Avvikande mening

och deras avkomlingar med tiden så att säga automatiskt integreras i Finland. Denna kritiska bedömning av integrationssituationen stöds också av iakttagelser från andra västeuropeiska länder, där betydande grupper av utomeuropeiska invandrare i årtionden har levt helt utanför huvudfåran i samhället. Den rådande passiviteten i integrationspolitiken kommer oundvikligen att leda till allt större segregation och arbetslöshet bland invandrare samt ökande offentliga kostnader.

Utgångspunkten för integreringen bör därför vara att erkänna fakta, dvs. att det i Finland finns många invandrarsamfund som trots genomförda integrationsfrämjande åtgärder inte har integrerats i det finska samhället. De som anlänt inom ramen för den humanitära invandringen är till sin sysselsättningsgrad och de totala ekonomiska nettoeffekterna klart mer problematiska än andra invandrargrupper.

I Finland har man i över 30 år misslyckats med att i enlighet med den mångkulturella dogmen integrera stora mängder humanitära invandrare som bor här permanent. Finland bör övergå från integration till repatriering. När det gäller integrationsåtgärder för dem som tagits emot i Finland inom flyktingkvoten eller de asylsökande som fått internationellt skydd bör man utgå från att vistelsen i Finland i regel inte är permanent, utan att personerna ska återvända till sina hemländer när förföljelsen eller faran där inte längre är aktuell. Av EU-länderna har Danmark övergått till att under de integrationsfrämjande åtgärderna förbereda humanitära invandrare för att så snabbt som möjligt återvända hem. Finland bör också ta efter Danmarks regerings mål att sysselsätta invandrarna inom ett år från ankomsten till landet. När de ursprungliga konventionerna om flyktingskap ingicks betraktades flyktingskap som att man erbjöd tillfälligt skydd under den tid som konflikten eller förföljelsen pågick. Genom att börja repatriera humanitära invandrare skulle Finland bättre än för närvarande följa det ursprungliga syftet med flyktingkonventionerna.

Även en svag sysselsättningsgrad bland invandrare ger en alltför positiv bild eftersom de flesta sysselsatta för det första arbetar inom lågavlönade branscher och får inkomstöverföringar och använder offentliga tjänster i större utsträckning än vad de betalar skatt. Å andra sidan är en betydande del av arbetsplatserna ”invandrararbetsplatser”, som inte ens skulle existera utan invandring. Makroekonomiskt eller med tanke på samhällets helhetsintresse kan till exempel de allt större kostnaderna för tolkning inte vara en bra sak, även om tolktjänsterna erbjuder arbete åt ett stort antal invandrare. Dessutom försvårar de i allmänhet integrationen. Även här bör man ta modell av Danmarks invandringspolitik. I Danmark kan tolktjänsterna begränsas om personen inte deltar i undervisningen i danska eller om språkstudierna inte annars framskrider. Tolkningens avgiftsbelagdhet beror på situationen. Till exempel när det gäller sjukvårdstjänster måste klienten betala för tolkningen, om han eller hon har bott i Danmark i över tre år och inte förstår danska eller kan diskutera på danska.

Arbete är den bästa integrationen

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det för närvarande ställs för få integrationskrav på invandrare. Att sysselsättningen är svagare än bland infödda finländare förklaras med diskriminering, etniska hierarkier och könssegregering på arbetsmarknaden.

Vid utarbetandet av framtida riktlinjer för arbetskraftsinvandring bör man i mycket högre grad än för närvarande fästa vikt vid inom vilka branscher de berörda personerna får arbete. Det är i prin-

Utlåtande AjUU 17/2022 rd

Avvikande mening

cip mycket problematiskt att man talar om integration också i fråga om arbetskraftsinvandring. Högutbildade yrkesmänniskor behöver knappast aktiv hjälp från den sociala sektorn när de kommer till Finland. Finland bör inte genom politiska beslut skapa en etniskt definierad arbetsmarknad till exempel inom städ- och restaurangbranschen, vilket skulle öka de nuvarande integrationsutmaningarna betydligt.

Sannfinländarnas utskottsgrupp konstaterar att kravet på motprestation i fråga om förmåner som riktas till invandrare bör utredas ytterligare. Man bör betona att integrationsplanen är förpliktande och vid behov effektivt utnyttja integrationslagens möjlighet att skära ner arbetslöshetsförmånen eller utkomststödet.

Tillräckliga språkkunskaper är av största vikt såväl för de invandrare som integreras som för det mottagande samhället. Avgiftsfria tolktjänster som erbjuds för länge passiverar och minskar motivationen att studera de inhemska språken. Deltagandet i utbildningen måste vara förpliktande och inlärningsresultaten mätas. Vår utskottsgrupp anser att en central utgångspunkt för främjandet av integrationen är att invandraren är skyldig att tillägna sig tillräckliga kunskaper åtminstone i det ena inhemska språket för att han eller hon ska ha förutsättningar att fungera som en del av det finska samhället.

Propositionen saknar konkretion

I propositionen förblir åtgärderna för främjande av integration på en abstrakt nivå. Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och kvalitetskontrollen i fråga om de nya servicemodellerna förblir oklara. Det går inte heller att göra några framsteg i de integrationsfrämjande åtgärderna genom att öka rådgivningstjänsterna för invandrare. Vi anser att åtgärderna i fortsättningen nödvändigtvis måste vidareutvecklas för att kunna genomföras på konkret nivå och att ansvaret måste delas noggrannare för att nå målen.

Integrationsprogrammen för personer i arbetsför ålder bör vara klart arbetsorienterade, det vill säga att målet bör vara att förankra sig på arbetsmarknaden.

Språkutbildningen måste bli mer förpliktande och språkstudierna mer arbetslivsorienterade. Tolk tjänsterna kan inte hela tiden stå till förfogande för invandrarna. I värsta fall utgör de ett hinder för språkinläringen och integrationen. Propositionen tar inte heller ställning till konsekvenserna för invandrarna av att inte uppnå tillräckliga språkkunskaper. I propositionen åläggs invandrarna inget ansvar för sin egen integration, och framstegen i integrationen följs inte upp med konkreta indikatorer. Det är därför svårt att se hur de föreslagna ändringarna skulle förbättra situationen för de invandrargrupper som integreras sämst.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att man i fråga om integrationen bör betona individens eget ansvar i klart större utsträckning än för närvarande. De flesta integrationsproblemen har ett uppenbart samband med att samhället har gett i synnerhet icke-arbetskraftsrelaterade invandrare uppfattningen att de nästan inte alls har några skyldigheter i samhället utan bara rättigheter. Dessutom har de aktivt vägletts att söka olika former av bidrag från samhället i stället för att de skulle ha uppmanats att utbilda sig och söka jobb.

Utlåtande AjUU 17/2022 rd

Avvikande mening

Den kulturella bakgrunden har bevisligen betydelse för hur man lyckas med integrationen. De invandrare vars gruppidentitet, till exempel i fråga om kultur, religion eller språk, är särskilt stark, integreras och sysselsätts sämre än de som inte har en lika stark gruppidentitet. Vår utskottsgrupp vill inte att de integrationsfrämjande åtgärderna ska inriktas på att förändra den finska livsstilen och det finska samhället. Vi anser att Finland inte ska anpassa sig till främmande kulturer utan främmande kulturer ska anpassa sig till det finska samhället och dess värderingar.

Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att det inte alls finns någon uppföljning av eller har ställts upp några kvalitetsmål för de medel som används för integration. Utan en omfattande konsekvensbedömning är det omöjligt att få information om en förnuftig allokering av medlen. Integrationsfrämjande åtgärder bör inte vidtas för formens skull. Däremot bör man långsiktigt följa upp invandrarnas integration och vid behov skära ned på finansieringen av ineffektiva åtgärder.

Den nuvarande integrationspolitiken har gett upphov till omfattande affärsverksamhet kring invandringen som omfattar allt från tolktjänster till ordnande av olika kurser i anslutning till integration. Det beror på att integrationsåtgärderna trots betydande satsningar med skattemedel inte har påförts något som helst resultatansvar. Också till exempel läroanstalterna har i och med den finansiering som är bunden till invandring allt oftare ett incitament att satsa på utbildning som uttryckligen riktas till invandrare. På så sätt har invandringen och ökningen av den blivit ett livsvillkor för verksamheten hos många såväl privata som offentliga aktörer. Utvecklingen kan inte anses önskvärd med tanke på det finska samhället.

Finland bör avstå från den mångkulturella integrationspolitik som förts sedan 1990-talet, där invandrarna uppmuntras att leva i Finland på samma sätt som i sina ursprungsländer. Det allmänna ska inte investera i att invandrare kan bevara sitt eget språk och sin egen kultur i Finland. I den mångkulturella integrationens namn stöder Finland de facto också uppbyggnaden av sådana värde- och regelsystem som helt strider mot de grundläggande fundamenten i det finska samhället, såsom jämställdheten mellan könen. Integrationspolitiken bör sporra invandrarna till egen aktivitet och sysselsättning. För det krävs att invandrarnas framsteg på integrationsvägen övervakas betydligt noggrannare än för närvarande och att myndigheterna har tillräckliga sanktionsmekanismer till sitt förfogande för uppsåtliga försummelser. Repatriering av asylsökande som kommit till Finland inom flyktingkvoten och som fått internationellt skydd bör bli målet med integrationspolitiken i stället för att förbereda dem för en permanent etablering i Finland. Totalreformen av lagen om främjande av integration bör under nästa valperiod utses till ett av statsrådets spetsprojekt. Dessutom måste rätten till permanent uppehållstillstånd och rätten till familjeåterförening kopplas till att invandraren lär sig språket och hittar arbete och inte begår brott. Nuvarande praxis, där en person som kommer till Finland permanent kan bosätta sig i landet med familjen och passivt ta ut sociala bidrag, kan inte fortsätta.

Övrigt

Det är positivt att integrationsfrämjande tjänster möjliggörs bättre än för närvarande till exempel för föräldrar som sköter sina barn hemma. Det förblir dock oklart på vilket sätt förslaget på ett realistiskt sätt skulle bidra till att nå invandrarkvinnor som sköter sina barn hemma, om och när problemet snarare är kulturellt och hänför sig till familjens livsstil. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det för att nå dem är motiverat att göra det klart mer förpliktande att förbinda sig till in-

Utlåtande AjUU 17/2022 rd
Avvikande mening

tegrationsplanen, att tydligt fastställa ansvaret för invandraren själv och att effektivisera det genom sanktioner som verkställs aktivt.

Sannfinländarnas utskottsgrupp är också oroad över kommunernas situation. Ändringarna ökar betydligt kommunernas uppgifter, om också små kommuner måste inrätta olika samarbetsgrupper för att främja integrationen. Att anvisa invandrare som behöver integration till kommunerna utan att fråga kommunerna är problematiskt med tanke på den kommunala självstyrelsen och för att kommunen måste ordna tjänster för dem. Sannfinländarnas utskottsgrupp betonar också det missförhållande att de kalkylerade ersättningar som betalas till kommunerna inte motsvarar kostnaderna för serviceproduktionen.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att även om goda relationer mellan befolkningsgrupperna och ett mottagligt samhälle är delfaktorer bakom lyckad integration, är de två viktigaste faktorerna i integrationen dock antalet invandrare och det kulturella avståndet. Dessa måste regleras genom en förnuftig och ansvarsfull invandringspolitik. Utvecklingen i många europeiska länder har i praktiken visat att inget belopp som används för integrationsåtgärder främjar integrationen om migrationspolitiken i sig inte är hållbar. Dessa resurser går också alltid ut över andra samhällssektorer och försvagar därmed samhällets totala välfärd och konkurrenskraft.

Den infödda befolkningens eventuella tolerans och förståelse för olika invandrare förbättras framför allt genom att invandrarna förstår att de förutsätts ta ansvar för sin försörjning och anpassa sig till den västerländska och finländska kulturen. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att detta bör sättas i fokus för integrationspolitiken.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.1.2023

Rami Lehto saf
Jukka Mäkynen saf