

ARBETSMARKNADS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2002 rd

Statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 juni 2002 statsrådets redogörelse SRR 5/2002 rd till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Risto Laakkonen och direktör Mervi Virtanen, arbetsministeriet
- undervisningsråd Anita Lehtikainen och planerare Mikko Cortés Téllez, undervisningsministeriet
- konsultativ tjänsteman Pekka Viljanen och specialforskare Pirkko Kiviahio, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Olli Häkkinen, Folkpensionsanstalten
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen
- undervisningsråd Lasse Hoffman, Utbildningsstyrelsen
- konsultativ jurist Antero Jaakkola, Finlands Kommunförbund
- överinspektör Hanna Partanen, Utlänningsverket
- projektsamordnare Christina Huotari, Helsingfors stad, projektet Avain
- kommissarie Harri Palmu, polisinspektionen i Helsingfors härad

- forskare Annika Forsander, Helsingfors universitet, Svenska social- och kommunalhögskolan
- enhetschef Marja Huttunen, Birkalands arbetskrafts- och näringscentral
- EURES-rådgivare Aija Sievänen, Lahtis arbetskraftsbyrå
- specialarbetskraftskonsulent Ismo Herranen, Vanda arbetskraftsbyrå
- invandrarkoordinator Helena Korpela, Vanda stad
- vik. chef Anna-Liisa Kittilä, Vasa flyktingförläggning
- socialpolitisk sekreterare Mirja Janérus, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- utbildnings- och arbetskraftspolitisk ombudsman Mervi Huuskonen, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- sekreterare för internationella ärenden Salla Kiilunen, Akava rf
- ekonomiskpolitisk ombudsman Simo Pinomaa, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund rf
- ombudsman Mikko Räsänen, Servicearbetsgivarna rf
- planeringschef Pertti Rauho, Företagarna i Finland
- rektor Timo Karkola och utbildningschef Eeva-Liisa Saikkonen, Amiedu

- projektchef Ulla Nieminen, Koulutuskeskus Salpaus
- jurist Johanna Keski-Koukkari, Flyktingrådgivningen
- forskare Selene Peltonen, Migrationsinstitutet.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Samtidigt som riksdagen godkände integrationslagen, som trädde i kraft den 1 maj 1999, förutsatte den att regeringen noggrant följer hur reformens mål uppnås och lagen fungerar samt inom tre år efter att lagen trätt i kraft lämnar en

redogörelse om reformen med beaktande av bland annat vidtagna åtgärder, uppnådda resultat, nödvändiga utvecklingsåtgärder och av integrationen förorsakade kostnader och deras fördelning mellan stat och kommuner.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Integrationsredogörelsen, som bygger på en brett upplagd utredning, redogör på ett berömligt sätt för problemen i anknytning till genomförandet av integrationslagen. Redogörelsen lägger fram 77 förslag till hur läget kunde förbättras. En redogörelse så här snabbt efter att lagen trätt i kraft är enligt utskottet helt på sin plats för att problemen skall kunna åtgärdas snabbt och integreringen av invandrare ske så smidigt som möjligt. Den bästa insatsen mot rasism är att få integrationen att utfalla väl för att invandrarna snabbt skall få arbete och anpassa sig till vårt samhälle, eftersom finländarna då blir mer välvilligt inställda till invandrare.

Bland åtgärdsförslagen ger redogörelsen utbildning och tolkning högsta prioritet. Utskottet är av samma åsikt och anser att förslagen omedelbart skall omsättas i praktiken.

Integreringen kräver ett fungerande samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter. Men, som det påpekas i redogörelsen, behöver detta samarbete utvecklas på många punkter. Även ansvars- och arbetsfördelningen bör tydliggöras och samordningen och uppföljningen av verksamheten effektiviseras.

Arbetskraftsbrist och invandrare

Inom knappa femton år decimeras arbetskraften med nästan en miljon personer när de stora åldersklasserna kommer upp i åren. Redan 2004 är den åldersklass som kommer ut i arbetslivet mindre än den som lämnar arbetslivet. Exempelvis inom vården kommer behovet av arbetskraft att vara stort.

Det behov av arbetskraft som uppstår när de stora åldersklasserna går i pension bör primärt tillgodoses genom utnyttjande av alla våra egna arbetskraftsreserver, understryker utskottet. Särskilt viktigt är det att ta till alla medel för att få de arbetslösa tillbaka ut i arbetslivet. Detta är enligt utskottets mening det bästa sättet att förhindra utslagning och stävja en eventuell aggressivitet mot utländsk arbetskraft.

Arbetslösheten bland personer med invandrarbakgrund är i stort sett trefaldig jämfört med den allmänna arbetslösheten. I slutet av 2001 låg arbetslöshetstalet för utländska medborgare på 31,6 %, vilket var 2 % mindre än året innan. Bäst syntes den gynnsamma utvecklingen på stora orter, där arbetsgivarna har börjat se invandrarna som en arbetskraftsresurs t.ex. inom transport-, metall- och vårdsektorn. Av de arbetssökande invandrarna hade två tredjedelar en yrkesexamen eller en högskoleexamen.

Det relativa sysselsättningstalet för invandrare måste fås att ligga närmare det allmänna sysselsättningstalet, menar utskottet. Detta inte bara för att öka tillgången på arbetskraft utan också för att hindra en allmän utlänningsfientlighet att breda ut sig och för att få invandrarna att anpassa sig och integreras bättre i samhället.

Även om åtgärder vidtogs för att engagera arbetskraftsreserverna, kommer det i framtiden att behövas alltmer utländsk arbetskraft för att väga upp den arbetskraftsbrist som uppstår när befolkningen blir äldre, anser utskottet. Framför allt kommer utländsk arbetskraft att behövas för vissa uppdrag som kräver specialkompetens, för säsongbetonade uppgifter inom jordbruket och trädgårdsodlingen samt för diverse uppgifter inom servicebranschen.

Åtgärder för att få till stånd goda etniska relationer och en växelverkan mellan den fasta befolkningen och invandrarna skapar förutsättningar för att arbetstillfällena och arbetskraften skall träffa rätt i slutet av detta decennium. Det gäller också att se till att anställningarna övervakas och att godkända arbetsvillkor iakttas och därmed förhindra uppkomsten av två arbetsmarknader där invandrarna blir utnyttjade.

Effektivare övervakning av arbetstillståndsvillkoren

Under de senaste åren har antalet arbetstillstånd uppvisat en uppåtgående trend. År 2001 beviljades ca 15 000 arbetstillstånd, företrädesvis för trädgårdsodling samt ADB- och elektronikbranschen. De flesta är tillfälliga och kortvariga.

I de flesta fall ges utlåtanden om arbetstillstånd på begäran av arbetsgivaren och för ett arbete där den som begär utlåtande är arbetsgivare. För ett tillstyrkande utlåtande krävs att anställningsvillkoren i ansökan är korrekta. Det betyder att lönevillkoren och de övriga anställningsvillkoren skall vara förenliga med finsk lag, finska kollektivavtal eller, om sådana inte finns, praxis vad beträffar finska arbetstagare.

Det är arbetarskyddsmyndigheterna som skall övervaka anställningsvillkoren, något som främst sker på kundens initiativ. Men utländska

anställda känner vanligen inte till sina rättigheter och vet inte till vem de skall vända sig till. De kan också vara rädda för att förlora sin arbetsplats och därmed sitt uppehållstillstånd, eftersom tillståndet ofta är kopplat till en viss arbetsgivare.

Utskottet tog upp frågan om kontroll av utlänningsansökningsvillkor i sitt utlåtande om arbets- och näringsstillståndsdirektivet (ApUU 9/2002 rd — U 7/2001 rd) och ansåg att kontrollen av att anställningsvillkoren följs absolut måste effektiviseras. Detta kräver ett system som tillåter kontroll av anställningsvillkoren också när den anställda själv inte önskar det. Viktigt vore att arbetstillstånden beviljas för en viss bransch för att den anställda inte skall vara bunden till en enda arbetsgivare. Registreringen och kontrollen av arbetstillstånden bör också organiseras, och arbetarskyddsmyndigheterna behöver mer resurser och utbildning. De utländska arbetstagarna bör få mer information om sina rättigheter och möjligheter samt förses med skäliga redskap för att kunna hävda sin rätt. En annan sak som enligt utskottet absolut bör utredas är om det kunde göras straffbart att låta utföra s.k. svart arbete och hur kontrollen över att anställningsvillkoren följs kunde stärkas t.ex. i samråd med arbetsmarknadsorganisationerna.

Integrationsåtgärder för alla invandrare

Skyldigheten att upprätta en integrationsplan och därmed också rätten till aktiva åtgärder gäller bara invandrare som anmält sig på arbetskraftsbyråerna och socialbyråerna. Det innebär att majoriteten av invandrarna lätt blir utan åtgärder. Och ändå behöver såväl de som arbetar som hemmamammor och personer som kommit hit för makens skull kunskaper i finska eller svenska och grundläggande insikter i hur det finländska samhället är uppbyggt och fungerar för att de skall trivas här och kunna kommunicera och ingå i det finländska samhället. Eftersom arbetskraftspolitiken i framtiden också kommer att bygga på en allt större utländsk arbetskraft, måste integrationssystemet vara i ordning för att

Finland skall kunna konkurrera om arbetskraften.

Enligt redogörelsen är behovet av att stödja integrationen av utländsk arbetskraft en fråga som det finns anledning att återkomma till senare. Denna sektor är ytterst viktig, menar utskottet, och därför bör det med det snaraste i samråd med arbetsmarknadens parter utredas hur integreringen av invandrare i arbetslivet skall ordnas och hur arbetsgivarna kan engageras i denna verksamhet.

Asylsökande

När det gäller asylsökande är syftet enligt integrationslagen inte att integrera dem, utan de ges tillfällig inkvartering, utkomststöd och tolktjänster och får övriga grundläggande behov tillgodosedda i nödvändig utsträckning. För dem ordnas också arbets- och studieverksamhet. Asylsökande kan få vänta på beslut i flera år. Det har visat sig att asylsökande efter ett halvt års väntan börjat uppvisa symtom till följd av frustration, ovisshet och sysslolöshet. Problemen tillspetsas i familjer där barnen går i skola och lär sig språket och integreras i samhället medan föräldrarna inte gör det. Efter flera år av frustration är det svårt att integreras i samhället, även om asylansökan långt om länge godkänts.

Utskottet skyndar på åtgärder för en snabbare behandling av asylansökningar.

Språkundervisningen och introduktionen i de finländska samhällsfunktionerna bör enligt utskottet inledas också för de asylsökande så snart de anlät till Finland för att få dem med i arbetslivet så snabbt som möjligt. På det sättet kan de psykiska problem som uppstår till följd av sysslolöshet undvikas samtidigt som integrationsprocessen snabbas upp avsevärt. Även om en del av de asylsökande senare eventuellt får avslag på sin ansökan, bidrar ett aktivt deltagande i utbildning och arbetsliv till bättre hälsa och ger kunskaper för arbetslivet, något som också kan underlätta återanpassningen till ursprungslandet.

Det gäller att ta vara på de uppgifter om utbildning, bakgrund och arbetserfarenhet som samlas in under asylprocessen och beakta dem

bättre exempelvis i nivån på kurserna i finska eller svenska och undervisningens innehåll med hänsyn till personens särskilda behov och den bransch på arbetsmarknaden som han eller hon riktar in sig på.

Bättre sysselsättning bland invandrare

Redogörelsen konstaterar att invandrarnas utbildning och arbetserfarenhet inte utretts i den utsträckning de borde och därför har många välutbildade invandrare ett arbete som inte motsvarar deras utbildning. Utskottet understryker vikten av att skolbakgrunden och arbetserfarenheten utreds bättre i framtiden och att invandrarna anvisas kompletterings- och påbyggnadsutbildning som motsvarar deras utbildningsbakgrund samt att det görs lättare att avlägga fristående examina och erkänna examina. Också inom språkundervisningen bör undervisningsgrupperna så vitt möjligt byggas upp utifrån utbildningsgrund och yrkesområde.

Invandrarnas möjligheter att få arbete hämmas särskilt av avsaknaden av kontakter med arbetslivet. Det behövs ofta individuell, skräddarsydd service såsom läroavtalsutbildning, arbetspraktik och jobbsökarservice för att en invandrare skall få arbete. Erfarenheterna har också varit goda av s.k. arbetskonsulenter, som fungerar som ett slags förmedlare mellan arbetssökande och arbetsplatser.

Det är viktigt, menar utskottet, att regeringen i samråd med arbetsmarknadens organisationer skapar mallar för goda förfaranden genom vilka hindren för invandrare att få arbete kan undanröjas och en mångkulturell personalpolitik utformas på arbetsplatserna och som gör att personer med olika kulturell bakgrund bättre beaktas i personalstyrningen.

Företagsamhet kan i optimala fall erbjuda arbetstillfällen men också ge möjligheter till ett socialt uppsving och till att hjälpa invandrarkollektivet och hela samhället. Därför bör företagsamheten högprioriteras i integreringsinsatserna och invandrarna bör erbjudas utbildning i att starta eget. De invandrare som satt upp ett eget företag bör hjälpas med att bli goda och ansvars-

kännande arbetsgivare. Också företagatorganisationerna bör engageras i denna verksamhet.

Integrationsutbildning

Med arbetskraftspolitisk invandrarutbildning avses icke-yrkesinriktad utbildning för arbetslösa arbetssökande med invandrarbakgrund som har rätt till en integrationsplan. Arbetskrafts- och näringscentralerna köper in denna utbildning av regionala utbildningshuvudmän utifrån anbud. På kommunernas lott faller att ordna integrationsutbildning i form av frivillig utbildning för hemmamammor, åldringar och andra vuxna invandrare utanför arbetskraften och för invandrare i arbetslivet.

Fram till 1999 ingick i statsbudgeten ett särskilt anslag för invandrarutbildning för flyktingar. Alltsedan integreringslagen trädde i kraft, dvs. 1999, har anslagen för arbetskraftspolitisk vuxenutbildning använts för köp av invandrarutbildning, men i takt med att sysselsättningsläget förbättrats har anslagen minskat från 1999 till 2001 med ca 166 miljoner mark. Avsaknaden av öronmärkta pengar och de allt njuigare utbildningsanslagen för arbetsförvaltningen har lett till att nivån på utbildningsanslagen inom vissa områden rasat till hälften av den tidigare och att de knappa resurserna fördelats genom köp av kortare utbildningsavsnitt för fler kunder. Nedskärningarna i utbildningen har gett längre väntetider, inte bara före den första kursen utan också mellan kurserna.

Kvinnor som sköter sina barn hemma och deras specifika behov är något som kräver särskild uppmärksamhet. Invandrarkvinnor utsätts ofta för diskriminering såväl på grund av sin invandrarbakgrund som sitt kön. Därför behövs det skraddarsydda stödåtgärder för kvinnor för att dessa skall kunna få ett jobb och klara sig i samhället.

Alla invandrare måste få den undervisning omfattande 40 studieveckor som utbildningsstyrelsen rekommenderat och beredas tillträde till språkutbildning så snart de kommit in i landet, anser utskottet. Språkundervisningsgrupperna bör vara så enhetliga som möjligt och undervis-

ningen bör fortsätta och framskrida utifrån kunskaperna utan pauser mellan kurserna. Heldagskurser i språk är eventuellt alltför betungande och inte särskilt effektiva. Om man vill få invandrarna mer motiverade och göra språkundervisningen effektivare, bör undervisningen kopplas samman med arbetspraktik, läroavtalsutbildning eller arbete.

En arbetsgrupp som grunnat på undervisningsministeriets invandrapolitiska riktlinjer föreslår att finansieringen av invandrarintegrationsutbildning flyttas över till undervisningsministeriets förvaltningsområde. Det är viktigt, anser utskottet, att regeringen utreder om ansvaret för att ordna icke-yrkesinriktad integrationsutbildning och den hithörande finansieringen kunde koncentreras för att därmed dels eliminera problemen till följd av det nuvarande splittade systemet, kortsiktiga utbildningsköp och bristen på samordning, dels förbättra utbildningens omfattning och kvalitet.

Integrationsplan

Integrationslagen föreskriver att en integrationsplan skall uppgöras av invandraren, kommunen och arbetskraftsbyrån i samråd. Enligt vad utskottet erfarit har det åtminstone i de stora kommunerna inte gått till så att alla tre parter skulle ha varit på plats samtidigt, utan planerna har gjorts upp och godkänts genom att papperen sänts fram och tillbaka. Det har hänt att invandrarna inte förstått planens syfte och betydelse eller de rättigheter och skyldigheter som skrivits in i planen. Utskottet understryker vikten av att arbetskraftsbyråerna och kommunerna avsätter tillräckligt med tolk- och andra personalresurser för en omsorgsfull och klientorienterad beredning av integreringsplaner och att beredningen utgår från invandrarens färdigheter, skolunderbyggnad, livssituation, behov och önskemål.

Utskottet instämmer i förslaget att integrationsplaner skall göras för unga och för småbarnsmammor som inte ingår i arbetskraften samt skyndar på de föreslagna åtgärderna för att förbättra invandrarkvinnornas ställning.

Invandrarnas bostadsort spelar en avgörande roll för om integrationen skall lyckas eller inte. Om invandrare tillhörande samma etniska grupp bor inom samma bostadsområde, kan integration bli lättare genom att nykomlingarna får inte bara stöd och sällskap utan också information. Men om invandrare tillhörande olika etniska grupper placeras inom samma område, finns det risk för att området stämplas som invandrarsområde och att konflikter uppstår såväl mellan olika invandrargrupper som med majoritetsbefolkningen. Utskottet förenar sig i förslaget om en tillräcklig spridning av den sociala bostadsproduktionen och köp av bostäder ur ägarbostadsbeståndet för att invandrarkoncentrationen inte skall bli alltför stor.

Kontakter med majoritetsbefolkningen väger tungt i integrationen. Att gå med i en lokal idrottsklubb har visat sig vara ett bra sätt att skapa kontakter och knyta vänskapsband. Kommunerna bör därför i sina integreringsplaner ge större utrymme åt samarbetet med idrottsföreningar.

Rådgivning och integrationshandledare

Ett flertal kommuner har genom projektfinansiering av olika slag ordnat med rådgivningsservice eller informationsställen för invandrare. Här har invandrarna fått stödtjänster, fått förklarat för sig vilka rättigheter och skyldigheter de har men också innehållet i beslut som gäller dem samt fått information om utbildning och hobbyn samt andra tjänster som står till buds. Informationsställena har också fungerat som träffpunkter för invandrare. Också de som vistats en längre tid i landet har anlitat rådgivningstjänster. Om man vill garantera en kontinuitet i rådgivningsverksamheten och utveckla den, måste den ingå som ett element i kommunernas normala verksamhet.

Hemspråklärare som integrationshandledare har visat sig vara ett lyckat drag i integrationen av barnfamiljer. Hemspråklärarna känner barnen och familjerna väl och har redan själva integrerats. Deras sakkunskap och erfarenhet kunde med fördel utnyttjas mer exempelvis när integrationsplaner görs upp för ungdomar och när det gäller att reda ut kulturbetingade problem mellan unga och föräldrar i invandrarfamiljer.

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna

Kommunerna får ersättning för kostnader för flyktingar för en tid av 3 år och för återflyttare för en tid av 6 månader från ankomsten till landet. Däremot betalar staten ingen särskild ersättning till kommunerna för andra invandrare. Kommunerna förväntas i integrationsplanen lägga fram de åtgärder som behövs för integrationen, såsom utbildning, information och handledning. Arbetskrafts- och näringscentralerna har till uppgift att följa upp verksamheten samt styra och samordna den så att det exempelvis finns tillgång till adekvat utbildning av olika slag i regionen. Styrningen skulle bli lättare om staten kunde bidra med pengar till service också för andra grupper än flyktingar och återflyttare. Utskottet finner det angeläget att kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten läggs om så att statsstödet beaktar antalet invånare med invandrarbakgrund i en kommun.

Utlåtande

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 1 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Raija Vahasalo /saml
medl. Tuula Haatainen /sd
Pertti Hemmilä /saml
Leea Hiltunen /kd
Anne Holmlund /saml
Anne Huotari /vänst
Kyösti Karjula /cent

Esa Lahtela /sd
Petri Neittaanmäki /cent
Håkan Nordman /sv
Lauri Oinonen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Tero Rönni /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.