

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2002 rd

Statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 juni 2002 statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen (SRR 5/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet och arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i saken (KuUU 11/2002 rd, ShUU 11/2002 rd, ApUU 13/2002 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Mervi Virtanen och arbetsmarknadsråd Sirkku Päivärinne, arbetsministeriet
- överkommissarie Kari Koivuniemi, inrikesministeriet
- överinspektör Pekka Lampinen, undervisningsministeriet
- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet
- sekreterare för invandrararbetet Marja-Liisa Laihia, Kyrkostyrelsen
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen
- jurist Olli Häkkinen, Folkpensionsanstalten
- utbildningsråd Lasse Hoffman, Utbildningsstyrelsen
- överinspektör Hanna Partanen, Utlänningsverket

- invandrarkoordinator Atanas Aleksovski, Delegationen för etniska relationer ETNO
- forskare Selene Peltonen, Migrationsinstitutet
- specialplanerare Leena Koistinen, Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral
- kommissarie Harri Palmu, polisinspektionen i Helsingfors härad
- byrådirektör Anneli Yrjänäinen, Esbo arbetskraftsbyrå
- specialarbetskraftskonsulent Arja Lindfors, Villmanstrand arbetskraftsbyrå
- direktör Maiju Kouki, Joutseno mottagningscentral
- direktör Marja Lähde, Kajana mottagningscentral
- konsultativ jurist Antero Jaakkola och specialrådgivare Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund
- projektkoordinator Christina Huotari, Helsingfors stads östra socialcentrals Nyckelprojekt
- direktör Päivi Parkkinen, invandrarenheten vid Helsingfors stads socialverk
- chefskoordinator för invandrararbetet Marja Nyrhinen, Tammerfors stad
- basservicedirektör Jaakko Vastamäki, Vanda stad
- kommunsekreterare Osmo Kurkinen, Vuolijoki kommun
- invandrasekreterare Börje Mattsson, Västra Nylands invandrarbyrå
- socialpolitisk sekreterare Mirja Janerus, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf

- ombudsman Katja Leppänen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund rf
 - styrelseordförande Ali Qassim, Maahanmuuttajien Tuki ry
 - specialrådgivare Seija Mutikainen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
 - äldre jurist Sari Sirva, Flyktingrådgivningen rf
 - ledande jurist Pia-Liisa Heiliö, Rädda Barnen rf
 - sekreterare för internationella ärenden Sami Kontola, Finlands Ungdomssamarbete — Alians rf
 - koordinator för flykting- och invandrararbetet Leena-Kaisa Åberg, Finlands Röda Kors rf
 - ombudsman Leena Schmidt, Finlands Unifem rf
 - projektplanerare Eila Jaakkola, Centralförbundet för de gamlas väl rf
 - professor Olli Mäenpää
 - professor Kaarlo Tuori.
- Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnas av
- länsstyrelsen i Södra Finlands län
 - Servicearbetsgivarna rf
 - Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
 - Företagarna i Finland rf.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

När riksdagen antog integrationslagen, som trädde i kraft den 1 maj 1999, förutsatte den att regeringen noggrant följer hur reformens mål uppnås och lagen fungerar samt att den inom tre år efter att lagen trätt i kraft lämnar en redogörelse om reformen med beaktande av bland annat ovan

nämnda omständigheter samt synpunkter på hela reformkomplexet, däri inbegripet åtminstone vidtagna åtgärder, uppnådda resultat, nödvändiga utvecklingsåtgärder och av integrationen förorsakade kostnader och deras fördelning mellan staten och kommunerna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Allmänt

Med integration avses enligt lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999), nedan integrationslagen, en invandrades individuella utveckling med målet att delta i arbetslivet och samhällslivet och samtidigt bevara sitt språk och sin kultur. Med integrationsfrämjande avses i sin tur åtgärder från myndigheternas sida för att främja integration.

Integrationslagen har som mål att främja invandrades integration, jämlikhet och valfrihet genom åtgärder som stöder förvärvande av sådana centrala kunskaper och färdigheter som behövs i samhället. Åtgärderna skall ge invandrarerna en bättre chans att klara sig ekonomiskt och

socialt och tillförsäkra dem möjligheter till medverkan och medinflytande i det finländska samhället. Lagen avser dessutom att trygga försörjning och omsorg för asylsökande.

Enligt lagen skall åtgärderna hjälpa invandrarer som deltar och engagerar sig i dem att så långt som möjligt uppnå lika villkor med den övriga befolkningen vad gäller rättigheter och skyldigheter. Invandrarna bör stödjas i att upprätthålla sin egen kultur, religion och livsåskådning i enlighet med principerna om likställdhet och valfrihet.

Men integrationslagen får verkningar inte bara för de personer eller organisationer som lagen medför individuella rättigheter och skyldigheter för. Målet är att genom program på lokal nivå fånga upp hela invandrabefolkningen inom ramen för åtgärder och aktiviteter. Detta bidrar

samtidigt till större mångfald i hela samhället. I ett bredare perspektiv bidrar lagen genom sina mål och verkningar därmed till framväxten av ett multikulturellt, etniskt jämlikt, interaktivt och tolerant samhälle.

Redogörelsen bygger på förvaltningsutskottet betänkande om integrationslagen (FvUB 30/1998 rd; RP 66/1998 rd; RSv 298/1998 rd).

2. Utlåtandena från de andra utskotten

Förvaltningsutskottet omfattar kulturutskottets, social- och hälsovårdsutskottets och arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottets utlåtanden om inte något annat direkt eller indirekt framgår av detta betänkande. Dessutom lyfter förvaltningsutskottet särskilt fram vissa synpunkter i utlåtandena.

3. Myndigheternas befogenheter och samarbete

Enligt integrationslagen är det arbetsministeriet som i ett generellt perspektiv skall utveckla, planera, styra, följa upp och samordna integreringen av invandrare i samhället. Samordningen förutsätter ett mycket nära samarbete mellan olika myndigheter. I redogörelsen nämns inrikesministeriet och undervisningsministeriet särskilt som samarbetspartner. Utskottet framhåller att också social- och hälsovårdsministeriet är centralt i detta samarbete. Möjligheterna att få arbete spelar givetvis en stor roll för invandrarnas integration. Men integreringen av invandrare i det finländska samhället handlar om myndighetsåtgärder i ett mycket bredare och sammansatt perspektiv. På det lokala planet är det kommunerna som tillhandahåller de viktigaste invandrantjänsterna. Också för den skull är det svårt att avgöra vilket ministerium som skall ha huvudansvaret.

Utskottet understryker att integrationslagen inte har befriat myndigheterna från stödåtgärder för att integrera invandrare. I motiveringen till lagen framhålls särskilt att varje förvaltningsområde fortsättningsvis svarar för servicen också till flyktingar och andra invandrare inom sin behörighet.

På det regionala planet är det arbetskrafts- och näringscentralerna som skall se till att plane-

ra, styra och följa upp integreringen av invandrare i samhället och arbetslivet. Av motiveringen till lagen framgår att dessa uppgifter också omfattar barn och åldringar samt andra invandrare utanför arbetsmarknaden.

Det anses allmänt att lokalförvaltningen inte har fått ett adekvat stöd av arbetskrafts- och näringscentralerna i att lägga upp integrationsprogram och ge återkoppling. Detta beror till en del på att det finns knappt om personella resurser. Men det väsentliga är att expertisen i många frågor som har med integreringen av invandrare att göra finns hos andra myndigheter än arbetskrafts- och näringscentralerna. Därför är det viktigt att länsstyrelserna officiellt är med i integrationssamarbetet på regional nivå.

Länsstyrelserna har till uppgift bl.a. att bedöma hurdan tillgången och kvaliteten är på den basservice som kommunerna har ansvar för och att genom informationsstyrning stödja kommunerna i att tillhandahålla basservice (FvUB 8/2000 rd). Utgångspunkten är att servicen till invandrarna i så stor utsträckning som möjligt skall vara integrerad i de normala samhällstjänsterna och därför faller det sig naturligt att utnyttja länsstyrelsernas kompetens i integreringsarbetet. Utskottet påpekar för klarhetens skull att meningen inte är att påföra kommunerna nya uppgifter i och med att länsstyrelserna får fler uppgifter.

Enligt integrationslagen har kommunerna det allmänna ansvaret och samordningsansvaret för det praktiska integrationsarbetet. Detta är helt motiverat med hänsyn till kommunernas uppgift att ordna med basservice. Kommunerna är i sista hand också ansvariga för att ordna med nödvändig försörjning och omsorg för invånarna. De har ett alldeles särskilt ansvar för åtgärder för att integrera invandrare som inte är förvärvsaktiva, som barn, unga och äldre.

Utskottet anser att det med hänsyn till den stora samhällspolitiska roll som integreringen av invandrare spelar är lämpligt att fullmäktige godkänner integrationsplanerna och aktivt följer upp dem och deras konsekvenser. Det betyder samtidigt att också kommunstyrelsen bör ta ett aktivt grepp om integrationsprocessen. I det po-

litiska ansvaret ingår också att se till att olika förvaltningar har adekvata resurser och lämplig expertis.

Det praktiska integrationsarbetet, alltså att förbereda och verkställa integrationsprogram, kräver givetvis smidig samverkan mellan olika förvaltningar i kommunen. I flertalet kommuner har ansvaret för beredningen av integrationsprogram koncentrerats till socialväsendet. Utskottet vill också lyfta fram undervisningsväsendets centrala roll i integrationsarbetet. Dessutom understryker det fullmäktiges styrande roll i att bereda och verkställa kommunens integrationsprogram och i att fatta beslut om en fungerande organisation för arbetet inom kommunen. Som ett exempel på god praxis i integrationsarbetet på lokal nivå vill utskottet här nämna de utlänningsbyråer som inrättats i en del kommuner för samordning av hela uppgiftsfältet. Genomförandet av integrationslagen och insatserna för att förebygga utslagning har bevisligen blivit effektivare genom att servicen har flyttats över till kommunens och Arbetskraftsbyråns gemensamma servicekontor. Ett mycket viktigt styrredskap är det integrationsprogram som fullmäktige antagit, understryker förvaltningsutskottet. Där finns de olika förvaltningarnas uppgifter och ansvar klart angivna.

Enligt en enkät bland kommunerna fungerar det lokala samarbetet mellan olika myndigheter inte tillräckligt effektivt i alla kommuner. Redogörelsen låter förstå att skillnaderna åtminstone delvis är beroende av kommunernas storlek. Små kommuner har visat sig fungera väl i nätverk och ha ett gott samarbete med de statliga myndigheterna. Däremot har det enligt redogörelsen varit svårare att ordna samarbetet i stora kommuner på grund av komplicerade förvaltningsstrukturer och stor klienttillströmning. Förvaltningsutskottet understryker att det behövs effektivare samverkan såväl inom kommunerna som mellan kommuner liksom mellan kommuner och Arbetskraftsbyråer samt andra myndigheter.

Utskottet framhåller sammanfattningsvis att ett av de största problemen med att verkställa integrationslagen förefaller att vara att uppgifter-

na inte är tillräckligt klart och konsekvent fördelade och samordnade mellan olika myndigheter. Integreringen är verksamhet på det lokala planet där kommunen har en synligare roll och integrationsåtgärderna så långt som möjligt utgör en del av den normala samhällsservicen. En del av de sakkunniga som utskottet har hört har med fog kritiserat integrationslagen för prioritering av den Arbetskraftspolitiska aspekten medan invandrarnas förhållanden i övrigt och deras livssituation har uppmärksamats mindre.

Förvaltningsutskottet anser att myndigheternas uppgifter, arbetsfördelning och ansvar absolut bör läggas fast noggrannare på alla förvaltningsnivåer. Dessutom bör uppgiftsfördelningen mellan olika förvaltningar i nödvändiga delar ses över. Det betyder att tyngdpunkten i myndighetsverksamheten förskjuts i riktning mot kommunförvaltningen och att ansvarsfördelningen mellan kommunerna och staten måste tydliggöras.

Problemen kan till en del lösas genom ändring av lagstiftningen. Många frågor kan också påverkas genom bättre styrning och information samt genom effektivare samverkan.

Det är av största vikt att frivilligorganisationer och invandrarorganisationer är med och samarbetar med myndigheterna i integrationsprocessen, framhåller utskottet. Organisationernas ställning kan förstärkas genom lag genom att de ges rätt att vara med i beredningen och verkställigheten av kommunens integrationsprogram. Men de kan inte förpliktas till detta genom lag.

Vad gäller riktlinjerna i redogörelsen är det skäl att beakta de konsekvenser som utskottets överväganden eventuellt kan få för genomförandet.

4. Programmen för integrationsfrämjande

Programmen för integrationsfrämjande avser att tjäna som konkreta styrredskap på lokal nivå. Kommunerna lägger upp programmen i samråd med Arbetskraftsmyndigheterna och andra myndigheter samt Folkpensionsanstalten.

Utskottet påpekar att det som föreskrivs i lagen om innehållet om programmen för integra-

tionsfrämjande är på en relativt generell nivå. Meningen har varit att lokala särdrag och möjligheter skall kunna vägas in i programmen. Enligt lagen skall ett program för integrationsfrämjande innehålla en plan angående mål, åtgärder, resurser och samarbete som gäller invandrarnas integrationsfrämjande. Utgångspunkten har varit att den offentliga sektorn för sitt vidkommande ser till att invandrarna får de centrala kunskaper och färdigheter som de behöver i samhället.

Målen med programmen för integrationsfrämjande har sammanfattats i fem punkter i motiveringen till lagen: 1) invandrarna skall få grundläggande kunskaper om hur det finska samhället fungerar, om de grundläggande fri- och rättigheterna, skyldigheterna och arbetslivet, 2) invandrarna skall få språkkunskaper som gör det möjligt för dem att få sysselsättning eller fortsätta sina studier, 3) personer som inte är läs- eller skrivkunniga och personer som i övrigt har ringa grundutbildning skall lära sig läsa eller skriva eller få kompletterande utbildning, 4) invandrarna skall ha tillfälle att komma i kontakt med landets invånare och samhällsliv och 5) invandrarna skall delta i det ekonomiska, politiska och sociala samhällslivet som jämbördiga samhällsmedlemmar.

Meningen är att dessa, för många invandrare ambitiösa men i sig för deras integration nödvändiga mål skall konkretiseras i programmen för integrationsfrämjande. Målen skall uppnås genom de åtgärder som tas upp i programmen och genomföras i samverkan med olika myndigheter och andra parter, men det krävs också att invandrarna själva tar ett ansvar.

Utskottet tror att ett väl upplagt program för integrationsfrämjande kan hjälpa till att lägga upp en personlig integrationsplan för den enskilde invandraren. Som framhålls i redogörelsen skall programmen fungera som en bricka som det går att plocka ut en egen plan för varje invandrare. Det är utomordentligt viktigt att inse att programmen för integrationsfrämjande är avsedda för integrering också av de invandrare som inte får en särskild integrationsplan. I motiveringen till integrationslagen finns en omfattande

förteckning över exempel på åtgärder som kan tas upp i en integrationsplan.

Utifrån erhållen utredning konstaterar utskottet att det finns ett klart behov av att utveckla programmen för integrationsfrämjande på vissa punkter. Den största bristen är att målen är alldeles för generellt formulerade. Dessutom tar de inte i många fall upp några åtgärder och nämner inte heller vilka parter som är ansvariga för dem, vilka grupper de riktar sig till eller vilka metoder och resurser som står till buds.

Utskottet understryker att programmen för integrationsfrämjande bör vara lokalt förankrade och så konkreta som möjligt för att deras syfte skall uppnås, som är att integrera invandrarna. Måluppnåelsen och åtgärdernas kvalitet och effektivitet kräver fortsatt utvärdering. Dessutom bör programmen ses över och utvecklas efter behov. Enligt utskottets sätt att se är det i sista hand fullmäktige som har ansvar för utvärderingen och utvecklingen på lokal nivå. Det är också fullmäktige som fattar beslut om programmens innehåll. Utskottet påminner att programmen för integrationsfrämjande bör vara tillgängliga för invandrare, också de som inte får en egen integrationsplan.

Behoven av att utveckla programmen för integrationsfrämjande kan i långa stycken tillgodoses utan ändringar i lagstiftningen, t.ex. genom ökad informationsstyrning, handböcker och kvalitetskriterier, men det förutsätter att vi inser vilken roll integreringen av invandrare spelar för samhället. För att åtgärderna skall få större genomslag i praktiken vore det enligt utskottets bedömning positivt för integrationsarbetet om det föreskrevs i lag åtminstone om uppföljning och i detalj om vad programmen för integrationsfrämjande skall innehålla.

Av utvecklingslinjerna i redogörelsen framgår att arbetsministeriet och Finlands Kommunförbund tillsammans utarbetar rekommendationer om målen för programmen för integrationsfrämjande och tar fram en handbok om hur program för integrationsfrämjande skall läggas upp och hållas à jour. Vidare skall dessa myndigheter lägga fast kvalitetskriterier för programmen för integrationsfrämjande och integrationspla-

nerna och bestämma hur integrationsplanerna kvantitativt och kvalitativt skall följas upp. Utskottet noterar att inrikesministeriet, som i allt centralt svarar för och samordnar kommunalförvaltningen, liksom undervisningsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet deltar i beredningen av arbetet och därmed bör ha en viktig roll i det.

Utskottet ställer sig skeptiskt till förslaget i redogörelsen att en del av kommunerna helt kunde befrias från skyldigheten att lägga upp program för integrationsfrämjande för att de har så få invandrare. Samtidigt ser det närmare på möjligheten att lägga upp regionala program eller att flera kommuner går samman om ett program.

Det är viktigt att programmen för integrationsfrämjande tar upp den interna uppgiftsfördelningen i kommunerna och att de dessutom slår fast olika myndigheters ansvar och klart anger hur uppgifterna skall inriktas. Utskottet tror att om ansvaret är klart fastlagt bidrar det också till invandrarnas engagemang för programmen och planerna och får dem att visa ett genuint intresse för sin integration. Det är också möjligt att detta underlättar en del av resursproblemen.

Utskottet utgår från att det är kommunen som skall sammanställa den utbildning som kommunen, Arbetskraftsbyrån och andra parter ordnar för invandrarna till ett gemensamt utbildningsprogram. Programmet kan delas ut till invandrarna på samma sätt som medborgar- och arbetarinstitutens terminsprogram som är allmänt tillgängliga för alla. En sammanställning av all information om utbildning kunde bli ett led i programmen för integrationsfrämjande. I programmen kunde dessutom ingå all den integrationsservice som olika invandrare behöver, däribland handledning, rådgivning och aktiviteter.

När kommunerna ser över innehållet i programmen för integrationsfrämjande bör de se till att så många målgrupper för åtgärderna täcks in som möjligt och att det finns ett brett utbud av åtgärder som snabbt och effektivt kan sättas in. Åtgärderna bör planeras med hänsyn till att människors livssituation varierar. Kommunerna har haft ansvaret för att lägga upp programmen för

integrationsfrämjande, där åtgärder främst koncentrerats på dem som vill ut på arbetsmarknaden, medan övriga invandrare har fått nöja sig med mindre uppmärksamhet. Därför behövs det effektivare insatser för de grupper som står utanför arbetsmarknaden, dvs. åtgärder som lämpar sig för barn, unga, äldre, sjuka och hemmaka-

kar. Utskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen men med de anmärkningar och synpunkter som framgår av betänkandet. Det hänvisar speciellt till sina anmärkningar om utvecklingslinjerna 9, 10, 15 och 16, som gäller de medverkande parterna.

5. Integrationsplaner

I en integrationsplan avtalar kommunen, Arbetskraftsbyrån och invandraren om åtgärder som stöder invandraren och dennes familj i att inhämta de kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet. Målet är att åtgärderna i programmet för integrationsfrämjande skall kunna specificeras individuellt för varje invandrare och för varje familj i integrationsplanen.

En invandrare som anmäler sig som arbetslös arbetssökande eller som ansöker om utkomststöd enligt lagen om utkomststöd (1412/1997) har rätt till en integrationsplan som görs upp i samarbete med kommunen och Arbetskraftsbyrån. Integrationsplanen skall göras upp senast när klienten har varit arbetslös eller fått utkomststöd i fem månader. Invandraren har rätt till en integrationsplan i högst tre år från det att invandrarens första hemkommun har registrerats i befolkningsdatasystemet. En invandrare som har fått stadigvarande sysselsättning i heltidsarbete eller företagsverksamhet eller inlett studier på heltid som leder till ett yrke eller en examen har inte rätt till en integrationsplan.

Utskottet framhåller att en invandrare som har rätt till en integrationsplan analogt har skyldighet att vara med om att lägga upp en integrationsplan och att delta i den service de åtgärder som avtalats i planen.

Enligt integrationslagen kan integrationsplanen omfatta studier i finska eller svenska, Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning, frivilliga studier

för invandraren, yrkesvägledning och rehabilitering, arbetspraktik, förberedande undervisning, stödjande av integration av barn och unga samt andra med dem jämförbara integrationsstödjande åtgärder som kan anses skäligen. I integrationsplanen kan också avtalas om att åtgärderna jämföras med arbetskraftspolitiska åtgärder i 2 kap. lagen om arbetsmarknadsstöd (1542/1993).

Utskottet påpekar att integreringen av invandrare är en intrikat och individuell process, ofta långt utdragen och i hög grad beroende av olika livssituationer. Därför behövs det högst varierande åtgärder för att integrera invandrare.

I de största kommunerna har det i praktiken inte varit möjligt att utarbeta planer med alla tre parter samtidigt närvarande. Information om planerna har i många fall utväxlats skriftligt. Utskottet ser det som en allvarlig brist. Förfarandet avviker från den grundläggande principen i integrationsplanen, nämligen att parterna skall samråda och åtgärderna i planen skall vara mått- sydda.

Enligt redogörelsen har erfarenheterna av gemensamt upplagda planer varit goda. För de för- värvsarbetande har planerna varit mer konkreta i och med att det har gått att plocka in information också från de kommunala myndigheternas ansvarsområde, t.ex. om familjens situation över lag och om eventuella hälsofaktorer som kan spela en roll för möjligheterna att få arbete. Dessutom har det gått att skaffa fram tolktjänster genom kommunens förmedling när parterna tillsammans har utarbetat planer för flyktingar och invandrare.

Kommunernas erfarenheter är att det klart största behovet av förbättringar finns i myndig- hetssamarbetet, språkundervisningen och den övriga utbildningen, integrationstjänster för barn och unga, arbetspraktik och sysselsättning samt tolktjänster. Språkundervisningen spelar en central roll i integrationen och där ser problemet ut att vara otillräcklig undervisning, undervis- ningens inriktning, innehåll och former samt uppföljningen av språkkunskaperna.

Invandrarnas erfarenheter ger en klart negati- vare bild av integrationsplanernas roll. Planens

mål och syfte hade i regel inte klarnat för de in- vandrare som intervjuats. De flesta såg inte pla- nen som särskilt nyttig. Många menade att den saknade konkreta verkningar, att den inte hade någon effekt alls. Inte heller hade någon fått ar- bete efter att ha gått på arbetskraftsbyråns kur- ser. En del nämnde i alla fall att de fått delta i ar- betspraktik.

Det är oroväckande att bara ett fåtal invandra- re enligt undersökning har en uppfattning om in- tegrationslagen och hur den kan påverka deras liv på ett konstruktivt sätt. Flertalet intervjuade som hade en integrationsplan föreföll enligt re- dogörelsen att vara ovetande om att de befann sig i en särställning i relation till övriga invand- rare. De tycktes ta alla insatser som hade med ar- betssökande och utbildning att göra som själv- klarheter.

När en integrationsplan läggs upp skall ar- betskraftsbyrån och kommunen tillsammans läg- ga fast och klargöra för invandraren vilken part som är ansvarig för respektive åtgärd i planen. Utskottet understryker att integrationsplanen bör samordna olika myndigheters åtgärder till en in- tegrerad helhet.

Den största utmaningen när det gäller att ut- veckla integrationsplanerna är att göra myndig- heternas arbete effektivare och mera målinriktat och att engagera invandrarna och den s.k. tredje sektorn i arbetet. Planerna bör läggas upp uti- från invandrarnas egna behov och med hänsyn till deras resurser och det bör ses till att invand- rarna inser vad planen går ut på att vilka åtgär- der de engagerar sig i för att främja sin egen in- tegration. Myndigheterna bör alltid försäkra sig om att invandrarna ger uttryck för sin egen vilja när planerna läggs upp. På denna punkt har det förekommit problem t.ex. på grund av kulturella skillnader i kvinnoynen.

Det bör särskilt ses till att integrationsåtgär- derna bidrar till en stark motivation för integra- tion hos invandraren. Invandrarens eget ansvar för att göra sitt bästa för att integrera sig bör ock- så lyftas fram.

En del sakkunniga understryker i sina utlåtan- den till utskottet att integrationsplaner också bör göras för dem som inte har för avsikt att ta sig ut

på arbetsmarknaden, antingen på grund av sin ålder eller på grund av sin livssituation i övrigt. Detta gäller barn och unga, sjuka, föräldrar som vårdar sina barn hemma och personer i pensionsåldern.

Bland de största hindren för integrationen märks avsaknaden av språkkunskaper och en bristfällig kännedom om den finländska kulturen. Därför bör undervisningen i språk samhällskunskap prioriteras alldeles särskilt i integrationsplanerna. Både kulturutskottet och arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet anser att minderåriga unga bör få en egen integrationsplan för att utbildningen för dem skall vara behörigen ordnad. Vad gäller integrationsplaner för barn hänvisar utskottet till punkt 9 nedan.

Förvaltningsutskottet tillstyrker den utvecklingslinje i redogörelsen där regeringen föreslår att integrationslagen ändras såtillvida att läs- och skrivundervisning, moderskapsledighet, sjukdom eller någon annan liknande orsak kan förlänga den tid under vilken invandraren har rätt till en integrationsplan. I lagberedningen gäller det att slå fast entydiga villkor för förlängningen. Utskottet anser att det också i övrigt är skäl att överväga en förlängning av den tid som berättigar till en invandringsplan, om det kan anses spela en tillräckligt stor roll för invandrarens integrering. Tre år är i många fall en alldeles för kort tid.

Det är nödvändigt att följa upp integrationsplanerna, bedöma deras effektivitet och göra behövliga ändringar i dem. Det är viktigt med en kvalitativ uppföljning av åtgärderna, dvs. deras effektivitet och av hur fort en invandrare har blivit delaktig av konkreta integrationsfrämjande åtgärder. En utvärdering av invandrarens egna åtgärder för sin integration bör ingå som ett väsentligt led i uppföljningen. Utskottet menar att integrationslagen bör preciseras så att det klart framgår vilka integrationsåtgärder kommunen har ansvar för inom sitt behörighetsområde och att kommuner och Arbetskraftsbyråer är skyldiga att samarbeta om uppföljningen av hur integrationsplanerna utfaller.

Utskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen med de anmärkningar och överväganden som framgår av betänkandet.

6. Utkomststöd under integrationen

Utkomsttryggheten under den tid integrationsplanen gäller tillgodoses genom integrationsstöd som består av en kombination av olika former av tillgänglig utkomsttrygghet (arbetsmarknadsstöd och utkomststöd). Integrationsstödet är avsett att trygga invandrarens försörjning under den tid integrationsplanen är i kraft och som skall främja och förbättra stötagarens förutsättningar att inträda i arbetslivet och söka till vidareutbildning, liksom stötagarens möjligheter att vara verksam i det finländska samhället.

Villkoret för integrationsstöd är att invandraren har behov av ekonomiskt stöd och att han eller hon förbinder sig att följa integrationsplanen. Om invandraren utan motiverad anledning vägrar vara med om att göra upp en plan eller att delta i de åtgärder som individuellt har avtalats i den kan integrationsstödet sänkas. För att bibehålla sin rätt till integrationsstöd skall invandraren anmäla hur planen utfallit och dessutom anmäla ändringsbehov och avbrott i planen.

Utskottet omfattar förslaget i redogörelsen om ändring av integrationslagen så att rätten till integrationsstöd i form av arbetsmarknadsstöd i princip uppkommer den dag invandraren anmäler sig som arbetslös arbetssökande och inte först när han har ingått avtal om en integrationsplan. Detta ger invandrarsökande samma chans som andra arbetssökande. Vidare tillstyrker utskottet att en invandrares rätt till integrationsstöd i form av arbetsmarknadsstöd uppkommer på samma grunder som en arbetslös får rätt till arbetsmarknadsstöd.

Utskottet ser också det som helt motiverat som föreslås i redogörelsen om att lagen om utkomstskydd för arbetslösa bör kompletteras med bestämmelser om slojade karenstider i vissa fall för integrationsstöd. Inte minst när det handlar om en karenstid som bestäms därför att en person i sitt eget land har lämnat sitt arbete eller sin utbildning för att flytta till Finland. Det kan behövas ändringar i karenstiderna också på vissa

andra grunder när det är fråga om deltanade i en åtgärd i integrationsplanen. Målet är en oavbruten integrationsprocess och att invandraren beordras eller anvisas åtgärder i stället för att påföras karen. En utförlig förteckning över avvikelser från karensgrunderna eller ändring av tillämpningspraxis kräver separata förberedelser och förhandlingar mellan arbetsmarknadsorganisationerna och olika ministerier.

Förvaltningsutskottet omfattar synpunkterna på att integrationslagen bör ändras så att en invandrare har rätt att studera i yrkesskola, läsa i gymnasiet och grundskolan (de som överskridit läropliktsåldern) och skaffa sig kompletterande utbildning och fortbildning. Enligt riktlinjerna i redogörelsen är denna rätt begränsad i tiden till de tre första åren i landet. Dessa studier godkänns inte i sig som grund för förlängning av den tid som berättigar till en integrationsplan.

Utskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen med anmärkningarna och övervägandena ovan.

7. Sysselsättning

Enligt redogörelsen är en av de grundläggande förutsättningarna för sysselsättningen av invandrare att invandrarna har adekvata kunskaper i finska eller svenska och behövlig yrkesskicklighet. Men slutsatsen i redogörelsen är att det saknas adekvata resurser för att ordna med utbildning och därmed blir invandrarnas bristande kunskaper i finska eller svenska det främsta hindret för dem att få arbete. I redogörelsen föreslås dessutom mer och bättre personella resurser för arbetskraftsservicen och andra integrationstjänster.

Arbetslösheten bland personer med invandrarbakgrund är fortfarande omkring tre gånger högre än arbetslösheten i snitt, även om sysselsättningsläget bland invandrare har blivit något bättre under de senaste åren. Speciellt hög är arbetslösheten bland flyktingar. Utskottet har den uppfattningen att resultatet av de insatser som gjorts utifrån integrationslagen för att förbättra sysselsättningen bland invandrare hittills har varit mycket anspråkslösa.

Vad gäller lägesbedömningen och utvecklingsåtgärderna beträffande sysselsättningen bland invandrare hänvisar förvaltningsutskottet till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottets uttalanden om arbetskraftsbristen och invandrarna, en effektivare kontroll av arbetstillståndsvillkoren och insatserna för att främja sysselsättningen bland invandrare.

Utskottet påpekar dessutom som en detalj att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet absolut vill se en skärpning av tillsynen över efterlevnaden av utlännings arbetsvillkor. Enligt vad förvaltningsutskottet har erfärut har arbetsministeriet tillsatt en arbetsgrupp som i trepartssamarbete skall bereda bestämmelser och åtgärder som behövs för en effektivare kontroll av utländska arbetstagares arbetsvillkor.

Enligt vad förvaltningsutskottet erfärut genom utfrågningen av sakkunniga behövs det en ännu mera övergripande översyn av sysselsättningsåtgärderna, t.ex. att sysselsättnings- och språkundervisningsperioderna integreras i varandra och stöder varandra. Dessutom behövs det en analytisk bedömning av de strukturella hindren för sysselsättningen av invandrare.

Rent generellt kan det framhållas att de sakkunnigas syn på sysselsättningen stöder utvecklingslinjerna i redogörelsen och att förvaltningsutskottet omfattar dem. Men samtidigt påpekar utskottet att meningen inte är att ändra på arbetskraftsbyråernas uppgifter. De skall också i framtiden främst ha hand om arbetskraftspolitiska uppgifter. Likaså har kommunerna fortfarande ansvaret för de uppgifter och tjänster som hör till dem inom integrationsområdet.

8. Utbildning av vuxna invandrare

Enligt redogörelsen är utbildningen av central betydelse för integrationen av invandrare och den viktigaste enskilda faktorn när det gäller sysselsättningen. Regeringen har inte rangordnat utvecklingslinjerna, men de förslag som gäller integrationsutbildning och tolkning för invandrare lyfts fram som de viktigaste och mest akuta bland de frågor som statsförvaltningen har ansvaret för.

De sakkunniga som utskottet har hört nästan utan undantag fäst sig vid utbildningen av vuxna invandrare och de problem som påtalas i redogörelsen. Ett av problemen med utbildningen är att den administreras av flera olika parter. Bristen på samordning och oklarheterna beträffande ansvar och skyldigheter har ansetts bero just på detta.

Kulturutskottet omfattar i sitt utlåtande undervisningsministeriets förslag om att finansieringen av invandrarutbildningen flyttas över från arbetsministeriets förvaltningsområde till undervisningsministeriets förvaltningsområde och att dessa ministeriers anslagsramar justeras i motsvarighet till de årliga kostnaderna för invandrarutbildning.

Förvaltningsutskottet noterar att undervisningsministeriet har sett över sina invandrapolitiska riktlinjer och att det i sitt eget nya invandrapolitiska program fastställer den arbetsfördelning som den parlamentariska vuxenutbildningsgruppen lagt fram. Undervisningsministeriet anser att arbetsförvaltningen skall ha kvar huvudansvaret för utbildningen av arbetslösa invandrare. Däremot skall huvudansvaret för utbildningen av invandrare med flyktningbakgrund som saknar läs- och skrivförmåga och unga invandrare som saknar behörighet för fortsatta studier flyttas över på undervisningsministeriet enligt dessa riktlinjer.

Förvaltningsutskottet ser det som mycket viktigt att regeringen låter utreda om det genom koncentring av ansvaret för och finansieringen av annan invandrarutbildning än yrkesinriktad utbildning går att åtgärda problemen med ett splittrat system, kortsiktig upphandling av utbildning och bristande koordination och skapa bättre bredd och kvalitet i utbildningen. Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet omfattar denna syn.

Flera sakkunniga kritiserar i sina utlåtanden utbildningen för att den antingen varit för kortvarig eller för ojämn till sin kvalitet. Invandrarernas utgångsnivå och bakgrund har inte beaktats i tillräcklig grad i integrationsåtgärderna. Dessutom har undervisningen i finska och svenska varit otillräcklig. Vidare har de sakkunniga an-

sett att alla invandrare bör tillförsäkras undervisning enligt utbildningsstyrelsens rekommendationer och att invandrarna få språkundervisning så fort de anlant. En adekvat dos språkundervisning och samhällskunskap bör garanteras med hjälp av särskilda anslag för ändamålet. Vidare bör villkoren för det fria bildningsarbetet och den allmänbildande vuxenutbildningen förbättras, den frivilliga och den arbetskraftspolitiska utbildningen utvärderas och system för uppföljning av utbildningen upprättas. Hur kvinnor som inte deltar i arbetslivet och som därför löper risk för marginalisering skall ordnas bättre möjligheter till utbildning kräver alldeles särskild uppmärksamhet.

Vad gäller sysselsättningssituationen för invandrare med yrkesutbildning och högskoleutbildning hänvisar förvaltningsutskottet till kulturutskottets utlåtande.

Enligt redogörelsen har olika lärarutbildningsinstitutioner i mycket varierande grad tagit in läroämnena med inriktning på det flerkulturella samhället och den flerkulturella skolan i den grundläggande utbildningen för lärare. Förvaltningsutskottet menar att lärarutbildningen absolut bör innehålla ett för alla gemensamt studieavsnitt som behandlar invandrare, deras kultur samt etniska relationer och mänskliga rättigheter. Lärarutbildningen bör utvecklas med hänsyn till det ökade behovet av lärare som specialiserar sig eller inriktar sig på invandrarutbildning. Dessutom bör behovet av grundläggande, kompletterande och kvalificerande utbildning för lärare lyftas fram, särskilt när det gäller lärare i ämnet finska eller svenska som andra språk, invandrarernas hemspråk och olika religioner.

Förvaltningsutskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen med ovanstående kommentarer om ansvaret för att ordna utbildning.

9. Barn och unga

Invandrarbarn och unga invandrare under 17 år har i regel inte fått sin egen integrationsplan eftersom de tas upp i sina föräldrars plan. Lagens syfte har varit att familjernas situation i sin helhet skall vägas in i integrationsplanerna. Men enligt redogörelsen får barn och unga som kom-

mit till Finland utan vårdnadshavare vanligen alltid en egen integrationsplan eller omsorgsplan.

Integrationsplanerna för invandrabarn och invandrarunga har huvudsakligen varit korrigerande och lagts upp när problemen redan varit ett faktum. Utskottet omfattar regeringens syn på att särskilda integrationsplaner inte behöver läggas upp för alla barn utan bara för dem som hör till vissa riskgrupper. Som exempel kan nämnas barn som kommit till Finland utan vårdnadshavare och genom familjeåterförening, minderåriga som upplevt olika trauman och svårigheter, barn i ensamförsörjarfamiljer och barn som flyttat till Finland innan de fyllt 10 år eller i puberteten. I planerna för enskilda familjer bör alla familjemedlemmars behov och de åtgärder som är tilltänkta för dem finnas med i den övergripande planen för respektive familj.

Utskottet ser det som en klar brist att lagen inte direkt förpliktar kommunerna att integrera icke förvärvsverksamma invånare och att göra upp integreringsplaner för dem. I lagen anges inte heller exakt vem som har ansvaret för att integrera invandrabarn och invandrarunga. Dessutom är tre år en alldeles för kort tid för att integrera inte minst barn som anlänt som flyktingar eller asylsökande.

Utskottet hänvisar till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande beträffande integreringen av barn som anlänt ensamma till Finland.

I avsnittet om utvecklingslinjer i redogörelsen föreslås att unga som står i begrepp att träda ut i vuxenlivet och flytta bort från familjegrupphemmen ända upp till 21 års ålder skall få stöd i att stå på egna ben genom åtgärder som kan jämföras med eftervården inom barnskyddet. Förvaltningsutskottet anser i likhet med social- och hälsovårdsutskottet att förslaget är viktigt.

Kulturutskottet framhåller i sitt utlåtande att det allmänna utbildningssystemet bör utvecklas så att invandrabarns och invandrarungdomars särskilda behov beaktas i undervisningen. Därtill är det enligt utskottets mening nödvändigt att satsa mera på att ta fram lämpligt läromaterial.

Kulturutskottet understryker vidare att motion är en viktig fråga inte minst för de invand-

rargrupper som löper risk för marginalisering, som unga, hemmamammor och äldre. Kommuner bör stödja olika motionsaktiviteter. Ungdomsarbete bland invandrarunga och olika försöks- och utvecklingsprojekt inom ungdomsverksamheten bör enligt kulturutskottet absolut stödjas mera. Målet bör vara att organisationer och kommuner anställer invandrare som motionsinstruktörer och ungdomshandledare.

Förvaltningsutskottet omfattar riktlinjerna i redogörelsen med kommentarerna och övervägandena ovan.

10. Företrädare för barn utan vårdnadshavare

För ett barn som kommit till Finland utan vårdnadshavare kan det genom domstolsbeslut förordnas en företrädare. Företrädaren för barnets talan i stället för vårdnadshavaren i frågor som gäller barnet och bevakar barnets intresse i de beslut som gäller det.

Företrädersystemet har visat sig oklart i praktiken. Praxis har i själva verket varierat på olika orter och hela systemet har i långa stycken utvecklas med projektmedel. Förvaltningsutskottet påpekar i likhet med social- och hälsovårdsutskottet att företrädersystemet är absolut väsentligt för de barn som saknar familjetrygghet och att myndigheterna måste bära det övergripande ansvaret för det. Riktlinjerna beträffande företrädersystemet i redogörelsen bör fullföljas med det snaraste.

11. Särskilda kvinnorelaterade frågor

I redogörelsen föreslås att det skall tas fram integrationsåtgärder för kvinnor, framför allt icke-förvärvsarbetande hemmamammor, som föreslås få ett särskilt stödprogram i början. Vidare föreslås förbättringar i integrationsprogrammen, att de tar upp frågor som förebyggande, identifiering och åtgärder mot våld mot kvinnor samt hemservice för barnfamiljer och familjearbete. Invandrarkvinnorna har blivit allt fler bland klienterna på mödra- och skyddshemmen, också de som kommit till Finland genom äktenskap.

Utskottet omfattar det som social- och hälsovårdsutskottet anför om särproblemen för kvinnor i sitt utlåtande och utvecklingslinjerna i redogörelsen.

Vidare vill utskottet inskräpa att det i all invandrarutbildning för både män och kvinnor är skäl att lyfta fram den europeiska synen på mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet mellan könen bl.a. i syfte att förebygga problem som drabbar kvinnor.

12. Äldre invandrare

Äldre invandrare har hittills inte ådragit sig särskild uppmärksamhet i vare sig nationella eller regionala äldrepolitiska planer. Äldre invandrare löper i själva verket risk för isolering. En sådan utveckling är inte önskvärd men den kan bero bl.a. att invandrarernas egen etniska grupp är för liten på en ort, språksvårigheter⁴, avsaknaden av service på invandrarernas eget språk, svagt hälsotillstånd eller försämrade funktionsförmåga och eventuella traumatiska upplevelser i livet.

För att underlätta för äldre invandrare behövs det enligt utskottets mening särskilda åtgärder i den äldrepolitiska planeringen och kommunernas äldrepolitiska strategier.

Vidare föreslår utskottet ett omfattande åtgärds paket för äldre invandrare. Erfarenheterna av olika praktiska projekt på detta område har varit uppmuntrande.

Social- och hälsovårdsutskottet understryker att äldre invandrare kommer att bli en verklig utmaning för hälsovården och äldreomsorgen inom den närmaste framtiden. Det vore viktigt att anställa människor från olika kulturer för att skapa trygghet för äldre invandrare. Många kommer från kulturer där barnen har svarat för omsorgen om de äldre, men det är svårt att upprätthålla en sådan tradition i det finländska samhället. Förvaltningsutskottet kompletterar det ovan sagda med att framför allt äldre som vårdas i institutioner bör få service på sitt eget språk om det är möjligt.

Utskottet omfattar riktlinjerna i redogörelsen med preciseringarna ovan.

13. Boende

Integrationslagen har inga bestämmelser om invandrarboende. I lagmotiveringen påpekas i alla fall att bostadsområden bör utvecklas med det uttalade målet att förebygga regional segregation och olika villkor.

I redogörelsen anfördes att koncentrerings av invandrare till hyreshus bör undvikas t.ex. genom att invandrarbostäder sprids över olika områden inom kommunen och, också med hänsyn till ägarstrukturen. Vidare föreslås kommunen fastställa principerna för boendet i sina integrationsprogram, utarbeta anvisningar och informationsmaterial om boendet och se till att de blir överensatta till olika invandrar språk. Fastighetsbolagen kunde ta en aktiv roll och social förvaltning bli det redskap som skapar goda kontakter mellan invandrarna och den övriga befolkningen i den gemensamma näromgivningen.

Bara ett fåtal av de sakkunniga som förvaltningsutskottet hört har tagit upp boendefrågor. De har lyft fram social förvaltning som en viktig fråga och ansett att boendeproblemen kräver särskilda stödformer och handledning. Det framgår av redogörelsen att mötet mellan invandrare och finländare inom olika boendekområden inte alltid har förlöpt utan problem.

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet omfattar förslaget om större spridning enligt område och ägarstruktur.

Förvaltningsutskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen.

14. Övriga tjänster

Regeringen föreslår att handikappade och långtidssjuka invandrarers särproblem och särbehov bör utredas, liksom också invandrarernas behov av och tillgång till mentalvårdstjänster.

Förvaltningsutskottet omfattar det som anfördes i redogörelsen, utvecklingslinjerna medräknade.

15. Tolk tjänster

Myndigheterna har inte haft adekvata resurser för att ordna tolk- och språktjänster i motsvarighet till förpliktelserna i integrationslagstiftningen. Det skiljer sig klart i tillgången till tolktjänster

ter för olika invandrargrupper. Av redogörelsen framgår att bara de som fått uppehållstillstånd med flyktningmotivering har haft en skälig tillgång till tolktjänster.

För att råda bot på missförhållandena föreslår regeringen en bestämmelse i integrationslagen om skyldighet för myndigheterna att ordna tolkning, information och rådgivning när de tillämpar integrationslagen. Vidare skall myndigheterna reservera medel för tolkningskostnader, anlitat kvalificerade tolkar och utbilda sin persona i att använda tolktjänster.

Enligt redogörelsen bör det fastställas en viss tidsgräns för hur länge kommunerna kan få ersättning för kostnaderna för tolktjänster och ett debiteringssystem införas för tolktjänster som staten ersätter kommunerna för.

Utskottet lyfter fram statsrådets principbeslut om regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program, där målet är att med hjälp av tolk- och översättarservice och annan information garantera att i Finland permanent bosatta invandrare har lika tillgång till offentlig service.

Utskottet erinrar att det behövs kvalificerade språkkunskaper t.ex. när hälso- och sjukvårdsfrågor eller sociala förmåner behandlas i domstol. Om en tidsgräns sätts ut för ersättning av tolkningskostnader gäller det bl.a. att beakta att livssituationen för en del invandrare, framför allt dem som tagits emot som flyktingar och äldre invandrare, är sådan att de svårtligen eller inte alls lyckas tillägna sig kunskaper i finska eller svenska.

Utskottet ställer sig på det hela taget skeptiskt till tanken på en tidsgräns för ersättning till kommunerna för tolkningskostnader. Ersättningssystemet bör inte ses över åtminstone förrän systemets kostnadsverkningar och andra verkningar har blivit klarlagda i samband med en utredning av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Utskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen med ovanstående kommentarer och överväganden och framhåller att en del av de sakkunniga som utskottet hört har förslagit en tillräckligt lång övergångstid för övergången till beställardebitering.

16. Mottagning av asylsökande

Asylsökande skall inte integreras eftersom de uppehåller sig bara tillfälligt i landet i väntan på beslut om sin asylansökan. Genom integrationslagen har mottagningen av asylsökande etablerats. Verksamheten vid förläggningarna för asylsökande har som mål att uppehålla de asylsökandes livskompetens och förhindra marginalisering. Förläggningarna erbjuder dem arbets- och studieverksamhet och ger dem nödvändiga social- och hälsovårdstjänster.

Av social- och hälsovårdsutskottets utlåtande framgår att tolkningen av vad som är nödvändigt varierar när det gäller sjukvård, vilket betyder särbehandling av de asylsökande. Många av de asylsökande är drabbade av sitt flyktingskap och av psykiska symtom på grund av erfarenheterna i sitt eget land. För dem betyder de långa behandlingstiderna vanligen att problemen förvärras. Sämst tillgång till service har de asylsökande som skaffat sig privat inkvartering.

Med avseende på boendet finns det vissa särgrupper med behov som måste gå att beaktas bättre när mottagningsverksamheten utvecklas. Hit hör t.ex. ensamboende kvinnor utan familj, minderåriga barn, ensamförsörjarfamiljer, handikappade, äldre samt asylsökande som utsatts för tortyr, våldtäkt eller någon annan allvarlig form av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

En av de viktigaste frågorna när det gäller mottagningen av asylsökande är att kunna skapa ett flexibelt och lämpligt ramverk till stöd för prövningen av asylansökningar. Inrikesministeriets förvaltningsområde bör därför i framtiden vara allt starkare engagerat i att utveckla och följa upp mottagningen av asylsökande.

Utskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen med anmärkningarna och övervägandena ovan.

17. Information

Utskottet anser att informationen om integrationslagen inte har varit tillräcklig eller åtminstone att den inte har gett ett resultat att skryta med. Enligt utredning har bara ett fåtal invandrare någon uppfattning om integrationslagen och

de möjligheter att bygga upp ett nytt liv som den ger dem.

Regeringen föreslår att arbetsministeriet tar fram ett informationspaket för invandrare som befolkningsregistermyndigheterna sedan delar ut till nya invandrare som införs i registret. Vidare bör myndigheterna ta ansvar för att tillgodosätta invandrarnas informationsbehov.

Kulturutskottet understryker i sitt utlåtande att olika parter i samråd bör ta fram behövligt läromaterial och annat material för invandrare och lägga ut det på nätet.

Förvaltningsutskottet bedömer att riktlinjerna för information i redogörelsen inte beaktar målen med integrationslagen i tillräcklig grad. Det behövs personlig handledning framför allt för dem som har en integrationsplan att falla tillbaka på. Dessutom förutsätter målen med lagen åtgärder beträffande den permanenta befolkningen.

18. Kostnader

Redogörelsen tar upp kostnaderna för integrering av invandrare och finansieringen av dem samt kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Enligt lägesbedömningen i redogörelsen är det svårt och mödosamt för kommunerna att ens genom särskilda utredningar inom olika sektorer av kommunen få fram information om kostnaderna för servicen till invandrare under integrationstiden.

Utskottet kan förstå att det kan vara svårt att få fram uppgifter om kostnaderna men det ser det som en brist att redogörelsen saknar ett särskilt avsnitt om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som skulle ta fasta på resurserna. Där framförs bara slutsatsen att kommunernas kostnader för integrationsverksamhet och flyktningmottagning är under fortsatt utredning.

Fördelningen av kostnaderna för invandrare mellan staten och kommunerna bygger till skillnad från statsandelssystemet i övrigt på ett särskilt system, som innebär att kommunerna får ersättning för sina kostnader både enligt principen om full ersättning och på kalkylerade grunder. Uppgiftsbestämda statsandelar, allmänna stats-

andelar och utjämning av statsandelar beviljas utifrån antalet invånare eller elever som invandrarna räknas in i så fort de ingår i det invånarantal som ligger till grund för kommunernas statsandelar.

I det finländska samhället har kommunerna ansvaret för den viktigaste basservicen. Som framgår av det ovan sagda bör kommunerna ta en aktivare roll i integrationsarbetet, eftersom också servicen till invandrarna så vitt möjligt produceras inom ramen för den normala servicen. Med beaktande av målen i integrationslagen bör samhället satsa betydligt mera på integrationsfrämjande åtgärder.

Förvaltningsutskottet förutsätter att det skyndsamt och så noggrant som möjligt reds ut vilka servicebehov invandrarna har — med hänsyn till övervägandena i detta betänkande — och kostnaderna för denna service. Dessutom behövs det en bred bedömning av kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten och av de ekonomiska verkningarna av invandringen i ett bredare perspektiv. Men det räcker inte med en bedömning enbart av hur det ekonomiska ansvaret fördelas utifrån antalet flyktingar eller invånare med invandrarbakgrund. Utskottet utgår från att den kommunala ekonomin inte får belastas ännu mera med anledning av verkställigheten av integrationslagen. För kommunerna är inte heller den rådande situationen tillfredsställande.

19. Rasism, etniska relationer och integration

Enligt redogörelsen har regeringen för avsikt att utifrån sitt verksamhetsprogram mot etnisk diskriminering och rasism (ETNORA) för sitt nästa handlingsprogram utarbeta förslag om förebyggande av rasism och diskriminering samt främjande av integreringen av invandrare genom utveckling av goda etniska relationer.

Förvaltningsutskottet understryker att jämlik och ickediskriminerande behandling och effektiva åtgärder mot diskriminering ökar invandrarernas förtroende för majoritetsbefolkningen och främjar deras integrering. Enligt vissa utredningar har befolkningens attityder blivit mera toleranta än under lågkonjunkturen. Myndigheter,

frivilligorganisationer och massmedier kan genom sina åtgärder påverka majoritetsbefolkningens attityder positivt. På denna punkt spelar det också en viss roll hur invandrarna ställer sig till det finländska samhället och den finska kulturen.

Kulturutskottet framhåller i sitt utlåtande att tolerans och positiva attityder till olika kulturer bör lyftas fram i all undervisning. Särskilt viktigt är det att gå ut med information om olika kulturer till barn, unga och yrkespedagoger, eftersom deras positiva erfarenheter kan uppmuntra också föräldrar att gå med till exempel i verksamheten kring internationella träffpunkter. Myndigheterna bör aktivt tillhandahålla positiv information om minoritetskulturer. Minoritetsfrågor och mänskliga rättigheter bör systematiskt tas upp i den grundläggande och kompletterande utbildningen av lärare.

Vidare konstaterar kulturutskottet i sitt utlåtande att redogörelsen inte tar upp betydelsen av religiösa frågor och livsåskådningsfrågor för integrationen. Förvaltningsutskottet hänvisar här till det som kulturutskottet uttalat om kulturen i ett bredare perspektiv.

Förvaltningsutskottet omfattar utvecklingslinjerna i redogörelsen och föreslår dessutom att fler invandrare bör utbildas för särskilda rådgivningsuppgifter. De krav som arbetet bland invandrare ställer måste beaktas bättre i vårt utbildningssystem.

20. Slutsatser och fortsatta åtgärder

Integrationslagen trädde i kraft i början av maj 1999. Den uppföljningsperiod som stått till buds för en redogörelse har alltså inte varit särskilt lång. Och ändå är integreringen av invandrare ingen ny sak. Integrationslagen har i själva verket delvis inneburit en kodifiering av den praktiska verksamheten.

Redogörelsen ger en allsidig beskrivning av frågor och problem kring integreringen av invandrare. Där läggs dessutom fram 77 utvecklingsförslag som förhoppningsvis kan bidra till att målen med integrationslagen nås.

Utskottet anser att den nya lagen trots de brister och utvecklingsbehov som framgår av detta betänkande har skapat större flexibilitet i myn-

dighetsverksamheten. En bedömning av hur lagen fungerar och vilka resultat den gett är i främsta rummet en bedömning av hur väl man lyckats integrera invandrare. I det avseendet ger redogörelsen kanske en alltför positiv uppfattning. I ett längre perspektiv kan integrationen bedömas med hjälp av faktorer som sysselsättning, utbildning, boende och liknande. Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är en långvarig process att nå målen med integrationslagen. Arbetet har nått och jämt kommit i gång.

Med hänsyn till integrationslagens stora samhällspolitiska betydelse och utifrån redogörelsen och erhållen utredning förutsätter utskottet att regeringen före utgången av 2007 kommer med en ny redogörelse om hur lagen fungerar (*Utskottets förslag till uttalande*). Dessutom kräver utskottet en utredning före utgången av 2005 om finansieringen och fördelningen av kostnaderna för integrationen mellan staten och kommunerna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att riksdagen godkänner detta betänkande som sitt yttrande om redogörelsen och sänder betänkandet till statsrådet för kännedom och behövliga åtgärder samt

att följande uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen fortsatt noga ger akt på i vilken utsträckning målet med integrationslagen har nåtts och hur lagen fungerar samt att den före utgången av 2007 kommer med en ny redogörelse till riksdagen där den väger in det som sägs ovan och olika synpunkter på frågan om helhet, däribland åtminstone genomförda åtgärder, uppnådda resultat,

behövliga utvecklingsinsatser och diverse kostnader för integrationen samt fördelningen av dem dels mellan kom-

munerna, dels mellan staten och kommunerna.

Helsingfors den 28 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd (delvis)
Esko Kurvinen /saml (delvis)
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Paula Lehtomäki /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.