

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 26/2005 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (RP 166/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 52/2005 rd, AjUU 15/2005 rd) ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- överinspektör Jutta Gras, inrikesministeriet
- överinspektör Pekka Lampinen, undervisningsministeriet
- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Leena Ahti, länsstyrelsen i Södra Finlands län

- undervisningsråd Risto Hakkarainen, Utbildningsstyrelsen
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen
- forskare Maila Malin, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- resultatenhetschef Arja Kekkonen, Utlänningsverket
- specialplanerare Paula Karjalainen, Nylands arbetskrafts- och näringscentral
- biträdande byråchef Jorma Pulkkinen, Esbo arbetskraftsbyrå
- invandrarsamordnare Anu Riila, Helsingfors stad
- chef för EU-ärenden Erja Horttanainen, Finlands Kommunförbund
- styrelseordförande Ali Qassim, Maahanmuuttajien Tuki ry
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- handels- och industriministeriet
- Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral
- Salo stad
- Åbo stad.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. Syftet är att effektivisera och påskynda integrationen av invandrare. Myndigheternas arbetsfördelning och ansvar görs klara på alla förvaltningsnivåer. På lokalnivå effektiviseras samarbetet mellan kommunen och Arbetskraftsbyråerna både generellt och i integrationen av enskilda invandrare. Avsikten är att kommunen och Arbetskraftsbyrån sammanställer ett enhetligt tjänste- och åtgärds paket där inte bara offentliga utan även privata instansers åtgärder och tjänster kompletterar varandra.

Länsstyrelserna får som ny uppgift att delta i planeringen, styrningen och övervakningen av åtgärder och tjänster som främjar och stöder invandrades integration. Till stöd för Arbetskrafts- och näringscentralen och i syfte att göra det regionala samarbetet effektivare föreslås en kommission för invandrarfrågor. På statlig centralnivå inrättas i anslutning till Arbetsministeriet en delegation för integration och mottagande av asylsökande.

Lagen föreslås bli kompletterad med en förteckning över de åtgärder och tjänster som ska beaktas såväl i programmen för integrationsfrämjande som integrationsplanerna. Bestämmelsen om program för integrationsfrämjande föreslås bli preciserad både när det gäller myndigheternas ansvar och programmets innehåll. Integrationsplanen ska upprättas tillsammans med invandraren inom två månader från det rätten till plan uppkommit. Rätten till integrationsplan kan vara fem år om det av grundad anledning är nödvändigt. Också invandrarungas integration kan främjas effektivare genom en integrationsplan.

Enligt propositionen kan integrationsplanen även inkludera gymnasiestudier, utbildning som leder till yrkeshögskole- eller universitetsexamen samt fortbildning och vidareutbildning i form av Arbetskraftspolitisk utbildning och därmed jämförlig utbildning för att främja sysselsättningen av invandrarna.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

En av bakgrundsfaktorerna till propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999), nedan integrationslagen, är statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen (SRR 5/2002 rd) samt förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 20/2002 rd) och riksdagens svar (RSv 39/2002 rd) om redogörelsen.

Syftet med integrationslagen är bland annat att främja invandrades integration, jämlikhet och valfrihet genom åtgärder som stöder förvärvande av sådana centrala kunskaper och färdigheter som behövs i samhället. Med integration avses

invandrarens individuella utveckling med målet att delta i arbetslivet och samhällslivet och samtidigt bevara sitt språk och sin kultur. Utskottet anser att ändamålet med integrationslagen fortfarande är viktigt och allt mer aktuellt.

Utskottet vill understryka hur viktigt det är med ett konkret praktiskt arbete för integrationen av en invandrare. Ett bra samarbete mellan myndigheter, invandrare, frivilligorganisationer och andra aktörer är det bästa sättet att främja integrationen, förhindra utslagning och minska fördomar. En lyckad integrationspolitik och en snabb placering av invandrarna på arbetsmarknaden har en nyckelroll i detta avseende.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner förvaltningsutskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet

tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Effektivare samarbete mellan aktörerna

Ändamålet med propositionen, att göra integrationen av invandrare effektivare och snabbare, är viktigt, menar utskottet. Att tydliggöra myndigheternas uppgifter, arbetsfördelning och ansvar samt att öka samordningen är en viktig faktor i detta avseende. Detta var också något som utskottet fokuserade på i sitt betänkande om redogörelsen. Lagförslaget innehåller en lång rad tydliggörande bestämmelser för olika förvaltningsnivåer.

Enligt propositionen preciseras kommunens allmänna ansvar och samordningsansvar till att även gälla utvecklingen, planeringen och uppföljningen av integrationsfrämjandet. På kommunens ansvar ligger också bland annat att upprätta ett program för integrationsfrämjande. Dessutom ska kommunen svara för integrationen av invandrare utanför arbetskraften. Som utskottet ser det stärker de föreslagna bestämmelserna kommunens roll i integrationen. Enligt motiven ger lagförslaget kommunerna inga nya lagstadgade uppgifter utan här handlar det om att kvalitativt utveckla invandrares integration. Likaså hävdas det i motiven att arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna inte rubbas. I detta sammanhang vill utskottet poängtera att kommunerna måste ha adekvata ekonomiska förutsättningar att klara av sina uppgifter.

Utskottet välkomnar förslaget att arbetsfördelningen mellan Arbetskraftsbyrån och kommunen tydliggörs. Samtidigt poängterar utskottet att det behövs ett intimt samarbete mellan Arbetskraftsbyrån och kommunen. Detta är viktigt särskilt när en invandrare i enlighet med 6 c § 2 mom. i förslaget anvisas till kommunens åtgärder och tjänster. Arbetskraftsbyrån och kommunen kunde lämpligen tillsammans göra en bedömning av de hälsorelaterade faktorer som eventuellt påverkar invandrarens arbetsförmåga och när invandraren behöver Arbetskraftspolitisk utbildning.

Lagförslaget fokuserar enligt utskottet helt riktigt på att stödja invandrares integration i det

finländska samhället genom utbildning och sysselsättning. Å andra sidan kan inte alla just här och nu eller permanent delta i arbetslivet. Som exempel kan nämnas barn, hemmamammor, åldringar, handikappade och invalider. Kommunen har en nyckelroll för att få dem integrerade. Samtidigt understryker utskottet det ansvar också andra myndigheter som på ett naturligt sätt kommer in under livets olika skeden har. Utskottet hänvisar exempelvis till tjänsterna till barnfamiljer där tillhandahållarna kan komma i kontakt med mammor som sköter sina barn hemma. Det är viktigt att hela familjen integreras, understryker utskottet.

På det regionala planet preciseras Arbetskrafts- och näringscentralernas roll. Samarbetet på det regionala planet stärks genom att det uttryckligen bestäms att länsstyrelserna ska vara parter i integreringssamarbetet. Länsstyrelserna har i praktiken redan tidigare deltagit i myndighetssamarbetet. Länsstyrelsen deltar enligt propositionen i fråga om ärenden som hör till dess verksamhetsområde i planeringen, styrningen och övervakningen av åtgärder och tjänster som främjar och stöder invandrares integration samt sörjer för att invandrarernas behov beaktas vid planeringen och anordnandet av andra tjänster och åtgärder som hör till länsstyrelsens verksamhetsområde. Invandrares specialbehov behandlas främst inom social- och hälsovårdens samt undervisnings-, biblioteks-, ungdoms- och idrottssektorn samt vid bedömningen av tillgången till och kvaliteten på tjänster som kommunen ansvarar för.

Den stora utmaningen är fortfarande att det finns så många aktörer och att integrationsåtgärderna faller på flera myndigheters lott. Detta ställer högre krav än normalt på samordningen och samarbetet på olika förvaltningsnivåer. På flera ställen i motiven konstateras det att beslutet om invandrares och asylsökandes behov av service såvitt möjligt fattas i samråd med olika aktörer. Och många aktörer är exakt vad som behövs. Dessutom vill utskottet understryka vikten av att frivilligorganisationer och invandrarorganisationer deltar i och samarbetar med myndigheterna i integreringsprocessen. Trots att be-

stämmelserna tydliggörs i propositionen bör man vid uppföljningen av integrationslagen ge akt på att verksamheten samordnas och att någon bär det övergripande ansvaret.

Kommissioner för invandrarfrågor

För att göra integreringssamarbetet effektivare föreslås i 6 b § 3 mom. till stöd för arbetskrafts- och näringscentralen en kommission för invandrarfrågor. Kommissionen har till uppgift att utveckla och planera integrationen av invandrare, sköta andra invandrarfrågor samt arbeta för etnisk jämlikhet och goda etniska relationer.

De utfrågade experterna har i princip godkänt kommissionerna. En del har visserligen förhållit sig reserverade till dem och frågat var de nya kommissionerna står i förhållande till exempelvis de regionala delegationerna för etniska relationer.

I enlighet med statsrådets förordning om delegationen för etniska relationer (96/2005) har utöver den riksomfattande delegationen inrättats tre regionala delegationer för etniska relationer. Delegationerna har inrättats vid Norra Karelen, Norra Österbottens och Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentraler. De regionala delegationerna är sakkunnigorgan som är till för samarbete och växelverkan och som ska främja goda etniska relationer och öka kännedomen om dessa relationer. Enligt propositionen vore det mest ändamålsenliga att kommissionen för invandrarfrågor och delegationen för etniska relationer utgör en gemensam förhandlingsorganisation åtminstone på de nämnda tre arbetskrafts- och näringscentralernas område.

Utskottets uppfattning är att kommissionen för invandrarfrågor uttryckligen ska samordna och utveckla det samarbete mellan olika aktörer som beskrivs i föregående avsnitt i betänkandet. Som utskottet ser det kommer det i princip att finnas fler kommissioner och dessa skulle vara verksamma inom mindre områden än de regionala delegationerna. Lagförslaget överlåter på regionnivå att besluta om en kommission ska tillsättas eller inte. Utskottet anser att samarbetet och samordningen på regionnivå förbättras om

en kommission tillsätts. Överlappningar i verksamheten och onödig byråkrati bör dock undvikas, understryker utskottet.

Enligt 6 b § 4 mom. i lagförslaget fattar arbetskrafts- och näringscentralerna beslut om inrättande av en kommission för invandrarfrågor och om dess verksamhetsområde efter överläggning med länsstyrelsen. Det föreslås att arbetskrafts- och näringscentralerna utser ledamöterna i kommissionen. Av propositionsmotiven framgår att kommissionen kan vara gemensam för flera arbetskrafts- och näringscentraler. Utskottet föreslår att 6 b § 4 mom. görs tydligare och exaktare på så sätt att beslutet om inrättandet av en kommission för invandrarfrågor fattas av en arbetskrafts- och näringscentral också när flera arbetskrafts- och näringscentraler är med i kommissionen. Utskottet har förstått att tanken är att de aktörer som kommer att vara med i kommissionen utser sina representanter i kommissionen som arbetskrafts- och näringscentralen tillsätter. Bestämmelser om kommissionens sammansättning och uppgifter utfärdas i övrigt genom förordning av arbetsministeriet. I utskottets förslag lyder 4 mom. som följer: "*De arbetskrafts- och näringscentraler som saken gäller* fattar beslut om inrättandet av en kommission för invandrarfrågor och om dess verksamhetsområde efter överläggning med *länsstyrelsen*. *Kommissionen tillsätts av en arbetskrafts- och näringscentral*. Bestämmelser om *tillsättande av kommissionen och om dess sammansättning och uppgifter* utfärdas i övrigt genom förordning av arbetsministeriet."

Av propositionsmotiven framgår det att i kommissionen bör finnas företrädare åtminstone för länsstyrelsen, andra arbetskrafts- och näringscentraler i regionen, förbundet på landskapsnivå, de största kommuner som tar emot invandrare i regionen, medborgarorganisationerna samt vid behov och i mån av möjlighet andra regionala instanser. Det är viktigt, menar utskottet, att också invandrarorganisationerna och näringslivet ges möjlighet att vara representerade i kommissionen.

Delegation för integrationsfrämjande och mottagande av asylsökande

För att göra samarbetet mellan olika ministerier effektivare och öka medborgarorganisationernas medinflytande föreslår regeringen i propositionen att det i anslutning till arbetsministeriet inrättas en delegation för integrationsfrämjande och mottagande av asylsökande. Delegationen ersätter den nuvarande delegationen för mottagande av asylsökande.

Den nya delegationen vann vid expertutfrågningen i allmänhet gillande men det fanns också experter som förhöll sig reserverade till delegationens uppgiftsområde och frågade var den nya delegationen står i förhållande till exempelvis delegationen för etniska relationer och delegationerna för minoritetsärenden.

Syftet med delegationen för etniska relationer är att utveckla växelverkan mellan myndigheterna, medborgarorganisationerna och de partier som är representerade i riksdagen samt invandrarna och de etniska minoriteterna på riksplplanet och på det regionala och det lokala planet (statsrådets förordning 96/2005). Delegationen ska bl.a. främja goda etniska relationer och etnisk jämställdhet samt växelverkan mellan aktörerna, vara sakkunnigorgan, delta i främjandet av invandrarnas organisationsverksamhet och informera såväl invandrare som samhället. Av medlemmarna representerar ca 1/3 invandrare medan det bland de övriga medlemmarna finns representanter för politiska partier, icke-statliga organisationer och tjänstemän. De regionala delegationernas roll har behandlats tidigare i betänkandet.

För att förebygga etnisk diskriminering, främja goda etniska relationer, trygga etniska minoriteters och utlänningars ställning och rättigheter samt för att övervaka principen om etnisk icke-diskriminering finns en minoritetsombudsman i anslutning till arbetsministeriet (lag 660/2001). När det gäller att förebygga, följa och övervaka etnisk diskriminering samt främja samarbetet mellan olika myndigheter bistås minoritetsombudsmannen av en delegation för minoritetsärenden. Också andra myndigheter och organisationer är involverade i diskrimineringsfrågor.

Den nuvarande delegationen för mottagande av asylsökande har till uppgift att lägga fram förslag och ge utlåtanden i fråga om utvecklingen av mottagandet, följa de asylsökandes förhållanden och vid behov föreslå förbättringar, utveckla och följa samarbetet mellan de instanser som deltar i verksamheten samt följa den internationella utvecklingen. I delegationen sitter företrädare för statliga myndigheter, kommuner, organisationer och förläggningar. Enligt utredning handlar det om ett administrativt, lagberedningsrelaterat och funktionellt samarbete. Det nu aktuella förslaget avser i praktiken att bredda delegationens uppgifter för att den också ska kunna behandla sektorsövergripande frågor med integrationsanknytning och exempelvis lagförslag. Integreringar som sköts över ett synnerligen brett förvaltningsspektrum samordnas för närvarande ingenstans. Inrättandet av den i den föreslagna 6 § avsedda delegationen kan i detta hänseende anses motiverat. Det är angeläget att också invandrarna är representerade i den nya delegationen, anser utskottet.

Utskottet noterar att alla ovan nämnda delegationer arbetar för att främja etniska relationer och etnisk jämlikhet men med olika infallsvinkel och med olika innehåll. Precis som för arbetet på det regionala planet understryker utskottet här att onödiga överlappningar bör undvikas.

Program för integrationsfrämjande

Programmet för integrationsfrämjande är ett viktigt instrument för kommunen att fullfölja sitt allmänna ansvar och samordningsansvar. När det gäller detta program underströk utskottet i sitt betänkande om redogörelsen bl.a. att myndigheternas ansvar och programmets innehåll måste läggas fast noggrannare och att programmet kontinuerligt följs upp och utvecklas. I propositionen föreslås därför nu att reglerna preciseras på denna punkt.

Enligt den föreslagna 7 a § svarar kommunen för att programmet för integrationsfrämjande görs upp, verkställs och utvecklas och för att programmets genomförande och verkningar följs upp. Utskottet noterat med tillfredsställelse att det i bestämmelsen också tydligare sägs ut att

arbetskraftsmyndigheterna och andra myndigheter ska vara med och utarbeta och verkställa programmet samt att invandrarorganisationer och arbetsmarknadens organisationer ska höras när programmet utarbetas och verkställs.

Utskottet vill än en gång understryka att programmet för integrationsfrämjande behöver följas upp, evalueras och utvecklas. Här har kommunen med sitt allmänna ansvar och samordningsansvar helt berättigat getts ansvaret. Samtidigt vill utskottet understryka att det också behövs insatser från de övriga involverade aktörerna och ett gott samarbete för att programmets effekter ska kunna evalueras och programmet utvecklas i rätt riktning.

Utskottet understryker att alla invandrare bör integreras. I sitt betänkande om redogörelsen utgick utskottet från att programmet för integrationsfrämjande också främjar integreringen av de invandrare som inte får en särskild integrationsplan. Övervägandet äger fortfarande aktualitet, anser utskottet.

Åtgärder och tjänster som främjar och stöder integration

Utskottet tycker att den i den föreslagna 7 § ingående förteckningen över åtgärder och tjänster som främjar och stöder integration är bra. Förteckningen utgör en tydligare plattform för upprättande av program för integrationsfrämjande och integrationsplaner och hjälper i det praktiska arbetet. I integrationsplanen skrivs åtgärder in utgående från invandrarens personliga behov.

Här vill utskottet med kraft understryka hur viktig undervisningen i finska eller svenska är för att invandrarna ska få arbete och överlag integreras. Invandrarna behöver kunna finska eller svenska för att kunna studera, arbeta och fungera i det finländska samhället. Undervisningen bör läggas upp med hänsyn till att invandrarna, såväl barn som vuxna, kan delta i rätta undervisningsgrupper på rätt nivå. Förvaltningsutskottet håller med arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om att det är utomordentligt viktigt att invandrarna garanteras faktiska möjligheter att få adekvat undervisning i finska eller

svenska såsom nämns i målen med lagförslaget. Också för detta behövs betryggande resurser.

Det är mycket bra att tolkning nämns i bestämmelsen. En invandrare som inte har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska behöver professionell tolkhjälp i många situationer, exempelvis vid hälso- och sjukvård, social omsorg och barnskydd. Särskilt viktigt är det att se till att barn inte behöver tolka för sina föräldrar. Det gäller också att se till att det finns kvinnliga och manliga tolkar att tillgå bland annat för klienter inom hälso- och sjukvården.

Undervisning i läs- och skrivkunnighet och undervisning som kompletterar den grundläggande utbildningen

Arbetskraftsförvaltningen svarar enligt 6 c § i lagförslaget tillsammans med arbetskrafts- och näringscentralen för att undervisning i läs- och skrivkunnighet och grundläggande utbildning ordnas för invandrare som registrerats som arbetssökande. Bland de utfrågade experterna fanns det sådana som gillade förslaget medan andra ansåg att uppgiften borde ha lagts på utbildningsförvaltningen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser i sitt utlåtande att det vore lämpligare att i alla delar flytta över undervisningen av dem som saknar läs- och skrivförmåga till utbildningsförvaltningen.

Regeringen föreslår i propositionsmotiven att finansieringsansvaret för utbildningen i detta skede läggs på arbetskraftsförvaltningen men att utbildningsstyrelsen fortfarande ska svara för utvecklingen av innehållet. Vid sakkunnigutfrågningen gav undervisningsministeriet lagförslaget sitt bifall och framhöll att propositionen bringar klarhet i debatten kring frågan och de sinsemellan motstridiga förslag som olika arbetsgrupper och beredningsorgan lagt fram. Utbildningsstyrelsen är nöjd med att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna tydliggjorts och att de ansvariga myndigheterna fått separata paragrafer. Utbildningsstyrelsen har också uppgett att den för sin del kommer att utveckla skolsystemet med dess olika utbildningsformer med hänsyn till invandrarnas särskilda behov. Finlands Kommunförbund har med stor tillfreds-

ställelse noterat att uppdraget helt naturligt uttryckligen gått till arbetsförvaltningen. Utifrån inkommen utredning ser förvaltningsutskottet det lämpligt att saken drivs i enlighet med regeringens förslag. Utskottet understryker dock att det gäller att ge akt på hur förslaget fungerar och i förekommande fall vidta lagstiftningsåtgärder.

Information

I anknytning till redogörelsen påpekades det bland annat att väldigt få invandrare varit medvetna om integrationslagen och de möjligheter den ger att konstruktivt påverka sitt eget liv. Med tanke på detta är informationen om integrationen och därmed sammanhängande åtgärder och tjänster tämligen osynlig i propositionen, menar utskottet.

Enligt 6 d § 3 mom. är det kommunen som informerar invandrare om tjänster som tillhandahålls av Arbetskraftsbyrå och andra tjänsteproducenter. Utskottet poängterar att informationen och informationsförsörjningen hör till alla myndigheters normala förvaltningsverksamhet på det centrala, regionala och lokala planet. Särskilt viktig är informationen på det lokala planet i det praktiska integrationsarbetet. För att ge emphasis åt denna dimension föreslår utskottet att i 6 c § om Arbetskraftsbyråns uppgifter kompletteras 3 mom. med en passus om samarbete med kommunen kring informationen om åtgärder och tjänster som främjar och stöder integration.

Integrationsplanens innehåll

Lagförslaget avser också att precisera bestämmelserna om integrationsplan. I 10 § föreslås ingå bestämmelser om integrationsplanens innehåll. Utskottet tycker det är bra att bestämmelsen understryker att planen är individuell och utgår från behoven. I planen tas hänsyn också till behoven hos invandrarens familj. Utskottet understryker vikten av att invandraren själv är aktiv och medverkar i planen.

Betydelsefullt med tanke på utbildningen och kompletteringen av examina är att integrationsplanen enligt 10 § 2 mom. också kan inbegripa grundstudier och yrkesinriktade studier, gymnasiestudier, utbildning som leder till yrkeshög-

skole- och universitetsexamen samt fortbildning och vidareutbildning. Den utbildningen skulle kunna jämföras med Arbetskraftspolitisk utbildning. Utskottet föreslår att 2 mom. preciseras så att uttrycket "utbildning som leder till yrkeshögskole- och universitetsexamen" byts ut mot "utbildning som leder till högskoleexamen". Därmed täcker formuleringen yrkeshögskoleexamen, högre yrkeshögskoleexamen samt universitetsexamen.

Dessutom föreslår utskottet att 10 § 3 mom. om jämförande av åtgärder i integrationsplanen kompletteras med en bestämmelse om villkoren för jämförande. Utskottet föreslår att till momentet läggs en ny andra mening med följande lydelse: *"För att kunna jämföras måste åtgärden främja invandrarens integration och förbättra dennes möjligheter att få arbete."*

Rätt till integrationsplan

Rätt till integrationsplan ska enligt 11 § 1 mom. i lagförslaget ha, precis som nu, varje i Finland bosatt invandrare som är arbetslös och registrerad som arbetslös arbetssökande eller som får utkomststöd enligt lagen om utkomststöd. Det är en stor förbättring, menar utskottet, att en integrationsplan under vissa förutsättningar ska erbjudas invandrare under 18 år även om villkoren i 1 mom. inte uppfylls.

Rätten till integrationsplan ska i princip vara tre år från det att invandrarens första hemkommun fördes in i befolkningsdatasystemet. Lagförslaget 11 § 3 mom. tillåter dock att tiden kan förlängas med högst två år, om det är nödvändigt för att invandraren ska lära sig läsa och skriva eller fullgöra lärokursen för den grundläggande utbildningen eller av någon annan grundad anledning. Rätten till en plan förlängs också enligt bestämmelsen av den tid invandraren inte har rätt till arbetsmarknadsstöd enligt 3 kap. 4 § 3 punkten i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Förslagen är enligt utskottet behövliga med tanke på ändamålet med integrationslagen.

Utskottet anser det på sin plats att 11 § 3 mom. preciseras i fråga om "grundad anledning". En grundad anledning till att förlänga den tid som berättigar till plan kan enligt paragraf-

motiven vara vid vilken ålder invandraren kom till landet, behov som orsakas av barnskyddsåtgärder eller handikapp eller sjukdom. Som en annan grundad anledning kan dessutom anses tid som motsvarar moderskaps- eller faderskapsledighet och som i de fall där den aktuella personen inte enligt lagstiftningen har rätt till moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning. Utskottet föreslår en komplettering av andra meningen i 11 § 3 mom. för att den tydligare ska beakta de i paragrafmotiven avsedda omständigheterna. Slutet av meningen lyder enligt utskottets förslag som följer: "..., om det är nödvändigt för förvärvande av läs- och skrivkunnet eller fullgörande av lärokursen för den grundläggande utbildningen eller *på grund av invandrarens ålder, handikapp eller sjukdom eller behov orsakade av barnskyddsåtgärder, för att möjliggöra tid som motsvarar moderskaps- eller faderskapsledighet eller av någon annan likvärdig grundad anledning.*"

I den föreslagna 11 a § finns regler för hur integrationsplanen ska utarbetas. Enligt paragrafen ska integrationsplanen göras upp senast när klienten har varit arbetslös eller fått utkomststöd i två månader i stället för fem månader som nu. Förslaget är välkommet för att integrationsåtgärder ska kunna sättas in så snabbt som möjligt.

Utskottet ansåg i sitt betänkande om redogörelsen bl.a. det nödvändigt att följa upp integrationsplanerna, bedöma deras effektivitet och göra behövliga ändringar i dem. Påpekandet har i viss utsträckning tagits ad notam i 11, 11 a och 11 b §, som avser att precisera planens innehåll och hur den görs upp och ändras, trots att ingenting direkt sägs ut om uppföljning och evaluering. Utskottet ser det angeläget att åtgärdernas effektivitet följs och att det görs en bedömning av hur snabbt invandraren har blivit föremål för konkreta åtgärder som främjar och/eller stöder integrationen. Utskottet föreslår att det onödiga ordet "*dock*" stryks i 11 b § 2 mom.

Besvärslösbud

Enligt 44 § i lagförslaget får ändring inte särskilt sökas genom besvär i fråga om ordnandet

av åtgärder som främjar integration och i ett beslut av Arbetskraftsbyrån som avses i 10 § 3 mom. I 10 § 3 mom. handlar det om att jämställa integrationsfrämjande åtgärder med Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning eller vissa Arbetsmarknadsåtgärder.

Grundlagsutskottet åberopar i sitt utlåtande (GrUU 52/2005 rd) 21 § 1 mom. i grundlagen och konstaterar att utskottet tidigare ansett att förbudet att söka ändring i ett beslut om jämställande från Arbetskraftsbyrån är förenligt med grundlagen, om det är klart att lagenligheten i integrationsplanens innehåll på ändringssökandens begäran kan bedömas exempelvis vid behandlingen av besvär över beslut om beviljande av eller avslag på ansökan om Arbetsmarknadsstöd eller utkomststöd (GrUU 20/1998 rd, s. 2). Som 44 § 1 mom. är formulerat i förslaget får ändring inte "särskilt" sökas, vilket tyder på att det är tillåtet att överklaga ett beslut om jämställande i samband med huvudfrågan (GrUU 40/2000 rd, s. 3/II). Förbudet att söka ändring i ett beslut som Arbetskraftsbyrån fattat med stöd av 10 § 3 mom. strider alltså inte mot 21 § i grundlagen, menar Grundlagsutskottet. Förvaltningsutskottet föreslår trots allt att bestämmelsen ges en tydligare formulering som följer: "...får ändring (*utesl.*) sökas genom besvär *endast i samband med huvudsaken*".

Grundlagsutskottet påpekar att rätten till en integrationsplan eller förvägande av en sådan enligt lagförslagens 11, 11 a och 11 b § och 12 § 4 mom. i vissa fall förefaller kunna inverka på den enskildes rättigheter och skyldigheter på ett sätt som kräver direkt rättsskydd. Det föreslagna besvärslösbudet "i fråga om ordnandet av åtgärder som främjar integration" sträcker sig i och med grundlagens 21 § inte utan specifikation till sådana beslut. De egentliga åtgärderna för att främja integration är däremot i regel s.k. reella förvaltningsåtgärder som man t.ex. inte fattar ett i förvaltningsprocesslagens 5 § avsett överklagbart beslut om och som därmed inte kan överklagas. Förbudet är helt onödigt till denna del. Eftersom onödiga förbud mot ändringssökande bör undvikas på grund av 21 § i grundlagen (GrUU 40/2002 rd, s. 7/II), bör förbudet att

anföra besvär i fråga om ordnandet av åtgärder som främjar integration strykas i lagförslaget, anser grundlagsutskottet.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att besvärslösbudet i 44 § stryks "i fråga om ordnandet av åtgärder som främjar integration". Utskottet konstaterar att det i 5 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) föreskrivs om vad som avses med ett beslut över vilket besvär kan anföras, och att det i sista hand är förvaltningsdomstol som innan ett överklagande tas till prövning avgör om det är fråga om ett överklagbart beslut eller inte.

Det fortsatta arbetet med integrationslagen

Förvaltningsutskottet påpekade redan i sitt betänkande om redogörelsen att integrationsplanens mål och syfte i regel inte klarnat för de invandrare som intervjuats. Det kan givetvis ha brustit i de språkliga kunskaperna eller så kunde det bero på att lagen så att säga höll på att "köras in". Utskottet vill dock framhålla att bestämmelserna om integrationsplanen och hur den upprättas fortfarande är intrikata och rättsligt inexakta. Exempelvis rätten till en integrationsplan har klart angetts som en rättighet för invandraren medan lagen däremot inte säger t.ex. vad som händer om planen inte upprättas inom utsatt tid eller överlag eller om rätten att få en plan överlag avslås. Ett exempel på rättslig inkonsekvens är att beslut om ändringar i integrationsplanen, planens varaktighet och avbrott i planen fattas av arbetskraftsbyrån eller kommunen men att det överhuvudtaget inte finns några bestämmelser om fastställelse av planen. Av 14 § framgår indirekt att överenskommelse träffas om integrationsplanen. Å andra sidan visar lagförslaget hur viktig integrationsplanen är; enligt 11 a § 3 mom. kan planen påföra myndigheten skyldigheter och ge invandraren rättigheter och skyldigheter.

De ovan nämnda omständigheterna är vitala med tanke på invandrarens rättssäkerhet. De otydliga bestämmelserna bidrar inte till att höja integrationsplanens anseende i invandrarens ögon. Utskottet förutsätter att regeringen vidtar

åtgärder för att förbättra och se över integrationslagen åtminstone i så måtto att särskild uppmärksamhet ägnas bestämmelsernas exakthet, konsekvens och normrelationerna när det gäller invandrarnas rättigheter och skyldigheter, myndigheternas ansvar och befogenheter samt omständigheter med anknytning till den enskildes rättsskydd och andra garantier för en god förvaltning (*Utskottets förslag till uttalande*). Utskottet framhåller också att förutom behöriga instanser också icke-statliga organisationer och invandrarorganisationer samt minoritetsombudsmannen ska höras i samband med det fortsatta arbetet.

Resurserna för integrationen

Utskottet har ovan på vissa punkter fäst uppmärksamheten vid att det behövs ekonomiska och personella resurser för integreringen. Enligt utskottets mening bör resurserna och kompetensen koncentreras särskilt till kommunerna och arbetskraftsbyråerna som konfronteras med invandrarnas vardag i integrationsarbetet och som bär ansvaret för att integrationsåtgärder och integrationstjänster tillhandahålls. Utskottet vill också poängtera att invandrarorganisationerna behöver stöd för att invandrarna ska integreras. Därför behöver staten, särskilt olika ministerier, och Penningautomatföreningen intensifiera sina insatser till stöd för invandrarorganisationerna.

Utskottet förutsatte i sitt betänkande om redogörelsen att det skyndsamt och så noggrant som möjligt reds ut vilka servicebehov invandrarna har — med hänsyn till övervägandena i betänkandet — 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. Utskottet utgick från att den kommunala ekonomin inte får belastas ännu mer med anledning av verkställigheten av integrationslagen. För kommunerna var inte heller den då rådande situationen tillfredsställande. Utskottet förväntar sig att den i enlighet med redogörelsebetänkandet före utgången av 2005 får en utredning om finansieringen av

integrationen och om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Invandrare med tillfälligt uppehållstillstånd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet sätter i sitt utlåtande fokus på situationen för dem som fått tillfälligt uppehållstillstånd enligt 51 § i utlänningslagen (301/2004). Enligt utskottet är det nödvändigt att se över bestämmelserna för att också de som fått tillfälligt uppehållstillstånd får rätt att arbeta, rätt till hemkommun och möjlighet att omfattas av sådana integrationsåtgärder och tjänster som medger en fortsatt integrationsprocess i förekommande fall.

Förvaltningsutskottet menar att övervägandet snarare gäller utlänningslagen än integrationslagen. Upphållstillstånd enligt utlänningslagens 51 § beviljas utlännningar med motiveringen att de inte kommer att stanna kvar i Finland, konstaterar utskottet. Eftersom tillstånden är avsedda att vara tillfälliga innehåller de exempelvis inte rätt till familjeåterförening eller obegränsad rätt att arbeta. Integrering är också utesluten i detta

sammanhang. När det tillfälliga hindret för avlägsnande ur landet inte längre existerar avlägsnas personen ur landet. Om det efter två år fortfarande inte är möjligt att avlägsna personen beviljas han eller hon ett kontinuerligt uppehållstillstånd på viss tid. Utskottet vill också påpeka att det i 51 § nämnda uppehållstillståndet inte är det enda tillfälliga uppehållstillståndet i utlänningslagen. Ett tillfälligt uppehållstillstånd för viss tid kan också beviljas på andra grunder, exempelvis med stöd av 45 § som medger att uppehållstillstånd beviljas för tillfälligt arbete eller för tillfälligt näringsidkande.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen av den 9 april 1999 om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) 6 § 4 mom. och 20 §,

ändras 2 § 2 punkten, 3 § 1 mom., rubriken för 6 § samt 6 § 2 och 3 mom., 7, 8, 10, 11 § och 44 § 1 mom.,

av dem 2 § 2 punkten och 8 § sådan den lyder i lag 362/2005, 6 § 2 mom. i lag 118/2002, 7 § sådana den lyder delvis ändrad i sistnämnda lag och lag 1292/2002 samt 10 § och 11 § sådana de lyder delvis ändrade i sistnämnda lag samt

fogas till lagen nya 6 b—6 d, 7 a, 11 a och 11 b § samt till 12 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 1292/2002 ett nytt 4 mom. och till 22 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 118/2002 ett nytt 5 mom. som följer:

2, 3 och 6 §
(Som i RP)

6 b §

Arbetskrafts- och näringscentralens och länsstyrelsens uppgifter

(1—3 mom. som i RP)

De arbetskrafts- och näringscentraler som saken gäller fattar beslut om inrättandet av en kommission för invandrarfrågor och om dess verksamhetsområde efter överläggning med länsstyrelsen. Kommissionen tillsätts av en arbetskrafts- och näringscentral. Bestämmelser om tillsättande av kommissionen och om dess sammansättning och uppgifter utfärdas i övrigt genom förordning av arbetsministeriet.

6 c §

Arbetskraftsbyråns uppgifter

(1 och 2 mom. som i RP)

Arbetskraftsbyrån och kommunen samarbetar vid ordnandet av åtgärder och tjänster som främjar och stöder integration och vid informationen om dem.

6 d, 7, 7 a och 8 §
(Som i RP)

10 §

Integrationsplan

(1 mom. som i RP)

Integrationsplanen kan även inbegripa grundstudier och yrkesinriktade studier, gymnasiestudier, utbildning som leder till *högskoleexamen* samt fortbildning och vidareutbildning.

Arbetskraftsbyrån beslutar om de integrationsfrämjande åtgärder enligt 1 och 2 mom. vilka anvisas invandraren specificerat och vilka ordnats av kommunen eller av invandraren på eget initiativ i fråga om den enskilda åtgärden kan jämföras med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning som avses i 6 kap. 1 § 3 mom. i lagen

om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) eller med de arbetsmarknadsåtgärder som avses i 8 kap. *För att kunna jämföras måste åtgärden främja invandrarens integration och förbättra dennes möjligheter att få arbete.* Närmare bestämmelser om förutsättningarna för jämförelse kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

11 §

Rätt till integrationsplan

(1 och 2 mom. som i RP)

Rätten till integrationsplan varar tre år från det att invandrarens första hemkommun fördes in i befolkningsdatasystemet. Den tid invandraren har rätt till en plan kan förlängas med högst två år, om det är nödvändigt för förvärvande av läs- och skrivkunighet eller fullgörande av lärokursen för den grundläggande utbildningen eller på grund av invandrarens ålder, handikapp eller sjukdom eller behov orsakade av barnskyddsåtgärder, för att möjliggöra tid som motsvarar moderskaps- eller faderskapsledighet eller av någon annan likvärdig grundad anledning. Rätten till en plan förlängs också av den tid invandraren inte har rätt till arbetsmarknadsstöd enligt 3 kap. 4 § 3 punkten i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

11 a §
(Som i RP)

11 b §

Ändringar i integrationsplanen, planens varaktighet och avbrott i planen

(1 mom. som i RP)

Beslut om ändringar i integrationsplanen för en invandrare som är kund vid arbetskraftsbyrån, om planens varaktighet och om avbrott i planen fattas (*utesl.*) av arbetskraftsbyrån och i fråga om en invandrare som avses i 11 a § 2 mom. av kommunen.

(3 mom. som i RP)

12 och 22 §
(Som i RP)

genom besvär *endast i samband med huvudsaken.*

44 §

Besvärsförbud

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

(*Utesl.*) I ett beslut av Arbetskraftsbyrån som avses i 10 § 3 mom. får ändring (*utesl.*) sökas

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra och se över integrationslagen åtminstone i så måtto att särskild uppmärksamhet ägnas bestämmelsernas exakthet, konse-

kvens och normrelationerna när det gäller invandrarnas rättigheter och skyldigheter, myndigheternas ansvar och befogenheter samt omständigheter med anknytning till den enskildes rättskydd och andra garantier för en god förvaltning.

Helsingfors den 8 december 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.