

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2002 rd

Statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Mervi Virtanen, arbetsministeriet
- överinspektör Pekka Lampinen och planerare Mikko Cortés Téllez, undervisningsministeriet
- överinspektör Anne Hujala, social- och hälsovårdsministeriet
- undervisningsråd Lasse Hoffman, Utbildningsstyrelsen
- sekreterare för kyrkans invandrararbete Marja-Liisa Laihia, Kyrkostyrelsen
- försäkringschef Kari Koskinen, Folkpensionsanstalten
- direktör, professor Pirkko Nuolijärvi, Forskningscentralen för de inhemska språken
- planeringschef Irene Surakka, Esbo stad
- socialarbetare Eveliina Paldanius, Ruukki kommun

- rektor Antti-Pekka Ihalainen, Jakomäen yläaste, Helsingfors
- chef Elina Paloheimo, Rundradion Ab
- utbildningspolitisk sekreterare Seija Mutikainen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- medlem Larissa Malmberg, Klubben Sadko
- vice ordförande Eugen Novitsky, understödsföreningen för Finsk—ryska skolan
- styrelseordföranden Okan Daher, Suomen Islam-seurakunta (tatarsamfundet)
- sakkunnig Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund
- chef för idrott mot rasism Katja Huotari, Finlands Idrott rf
- planeringssekreterare Matti Cantell, Finlands Ungdomssamarbete Allians rf
- projektkoordinator Tuija Nevala, Finlands Flyktinghjälp
- ordförande Marjo Mela, Finska som andra språk-lärarna rf
- studerande Sirwa Farik och studerande Aizhan Nikolova, Diakoniinstitutet.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från Centralkommissionen för konst och Vanda stad.

REDOGÖRELSEN

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

relse om reformen med beaktande av vidtagna åtgärder, uppnådda resultat, nödvändiga utvecklingsåtgärder och av integrationen förorsakade kostnader och deras fördelning mellan staten och kommunerna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Kulturutskottet har behandlat redogörelsen utifrån sitt eget kompetensområde, dvs. främst utbildning och kultur.

Lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande tar framför allt fasta på åtgärder som faller under arbetsförvaltningen och socialväsendet. Utbildning och kultur nämns i 11 § 2 mom. som föreskriver att det i integrationsplanen kan avtalas om integrationsstödjande utbildningsåtgärder. Utbildningsmyndigheterna nämns inte heller i lagens 7 § om program för integrationsfrämjande. En förfrågan till kommunerna om hur integrationslagen har utfallit visar enligt redogörelsen att det lokala samarbetet mellan olika myndigheter inte är tillräckligt effektivt i alla kommuner. Problemen finns internt inom kommunerna, mellan kommunerna liksom mellan kommunerna och andra myndigheter. Vidare sägs det i redogörelsen att ansvaret för beredningen av programmen för integrationsfrämjande i majoriteten av kommunerna koncentrerats till socialväsendet. Förutom de insatser som socialväsendet bidrar med är exempelvis utbildningsförvaltningens andel och engagemang i planerna nödvändig. Men kulturutskottet har vid behandlingen av ärendet konstaterat att utbildningsfrågorna i högsta grad är avgörande för om integrationen skall lyckas eller inte.

Redogörelsen ger vid handen att kommunerna i vårt land uppvisar stora skillnader när det gäller genomförandet av integrationslagen. Skillnaderna i kommunernas program för integrationsfrämjande är stora, delvis beroende på

att kommunerna har olika behov bl.a. till följd av antalet invandrare. I programmen för integrationsfrämjande har målen enligt redogörelsen definierats väl, men oftast på en mycket allmän nivå. I programmen ingår sällan planer för t.ex. vilken utbildning som anordnas, vilka instanser som samarbetar, hur målgruppen och utbildningens innehåll skall fastställas, vem som ansvarar för anordnandet av utbildningen och vilka resurser som anvisas för den. Särskilt när det gäller att tillföra invandrare vissa kunskaper och färdigheter vore det bättre med konkretare mål.

I redogörelsens avsnitt om utvecklingslinjer för integrationen av invandrare går regeringen in för att bestämmelserna om de kommunala myndigheternas och arbetsförvaltningsmyndigheternas behörighet och om samarbetet mellan myndigheterna skall preciseras i integrationslagen. Kulturutskottet menar att bestämmelserna bör lägga större enfass på utbildningsmyndigheternas roll såväl på det kommunala som det regionala planet. Utskottet föreslår för förvaltningsutskottet att en uttrycklig skyldighet att samarbeta med utbildningsmyndigheterna skrivs in i integrationslagen. Det krävs också ett intensivare samarbete mellan de statliga myndigheterna för att integrationen skall lyckas och skolfrågorna lösas. Målmedvetna insatser från undervisningsministeriet och arbetsministeriet för en lyckad integrering på det kommunala planet kräver extra resurser.

Kulturutskottet understryker att läromedel och annat material som invandrarna behöver bör tas fram i samråd och läggas ut på de elektroniska näten.

Vid sakkunnigutfrågningen i utskottet framgick också med all tydlighet att det i många fall borde finnas möjlighet till en integrationsplan även efter att de i integrationslagens 10 § 2 mom. tillåtna tre åren löpt ut. Invandrarna måste enligt utskottets åsikt absolut få tillträde till språkutbildning genast och unga invandrare därtill till annan utbildning.

Modersmålets betydelse

Utskottet vill understryka det som sägs i kapitel 30 i konventionen om barnets rättigheter, nämligen att ett barn som tillhör en etnisk, religiös eller språklig minoritet inte skall förvägras rätten att ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk. I statsrådets principbeslut om riksomfattande riktlinjer för förskoleverksamheten betonas särskilt barnens rätt till sitt modersmål och sin kultur.

Syftet med undervisningen i finska eller svenska och invandrarens eget modersmål är att bibringa eleven en så väl fungerande tvåspråkighet som möjligt. Invandrarna får inom ramen för den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen stödundervisning i olika ämnen, också sitt modersmål. Enligt undervisningsministeriet kunde ett alternativ att utveckla modersmålsundervisningen för invandrare vara att öka antalet undervisningstimmar. Men det finns fara för att invandrarelevernas sammantagna timantal då kan bli oskäligt stort, påpekar ministeriet.

Modersmålsundervisningen för små språkgrupper kan läggas upp i samråd med en grannskola eller grannkommun, men en invandrarfamilj skall inte behöva betala kostnaderna för en grundskolelevs resor mellan två skolor.

En invandrarelev kan läsa finska eller svenska som andra språk inom ramen för den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. Utskottet framhåller att eleven måste ha ett starkt modersmål för att kunna lära sig finska eller svenska.

Utbildning av barn och unga

I redogörelsen bedöms läget utgående bl.a. från förskoleundervisning och grundläggande utbildning, yrkesinriktad utbildning, stödundervisning, undervisning i finska eller svenska som andra språk och undervisning i modersmålet. Lägesbedömningen ger vid handen att myndigheterna och den offentliga servicen inte alltid förefaller ta lika hänsyn till invandrarbarnens behov.

Utskottet instämmer i regeringens åtgärdsförslag.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid situationen för invandrarungdomar i pubertetensåldern. I fråga om minderåriga barn gäller integrationsplanen hela familjen. Med tanke på den livsfas ungdomarna befinner sig i och att utbildningen borde ordnas på lämpligt sätt är det enligt utskottet absolut nödvändigt att också minderåriga ungdomar (t.ex. från 15 år uppåt) får en egen integrationsplan för att ungdomarnas individuella utbildningsbehov skall kunna beaktas bättre.

I 1 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs att invandrare kan få förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Syftet med den förberedande undervisningen är att ge 6-åringar och läropliktiga invandrare de färdigheter de behöver för att kunna delta i den grundläggande utbildningen. Den förberedande undervisningen skall också hjälpa invandrarbarn och invandrarungdomar att utvecklas på ett balanserat sätt och integreras i det finska samhället samt förbättra deras kunskaper i modersmålet och deras kännedom om den egna kulturen. Enligt 9 § i lagen om grundläggande utbildning motsvarar den förberedande undervisningen ett halvt års lärokurs. Förberedande undervisning ges enligt 3 § i förordningen om grundläggande utbildning 6–10-åriga barn under minst 450 timmar och äldre under minst 500 timmar. Den som ordnar undervisningen bestämmer närmare hur den skall läggas upp. Kommunerna ges i 5 § i lagen om grundläggande utbildning rätt att ordna förberedande undervisning enligt egen prövning. För undervisningen beviljas statsandel inom ramen för finansieringen av undervisnings- och kulturväsendet.

Utskottet menar att omfattningen av den förberedande undervisningen med fördel kunde utvidgas att motsvara ett års lärokurs.

Statsunderstöden för stödundervisning och modersmålsundervisning för invandrarelever och invandrarstuderande grundar sig på 42 § 2 mom. lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. År 2002 var anslaget för utbildningsunderstöd för invandrare 4 204 698 euro. Anslaget har inte föreslagits bli höjt 2003. Det är viktigt, menar utskottet, att hänsyn tas till skillnaderna mellan kommunerna också i ett ekonomiskt perspektiv för att integrationslagen skall få önskat resultat. Betyggande resurser krävs exempelvis för att tillgodose invandrarnas behov av undervisning, ett behov som ökar varje år.

Utskottet anser att det först och främst gäller att utveckla det allmänna utbildningssystemet så att undervisningen tar hänsyn till invandrarbarnens och invandrarungdomarnas särskilda behov. Satsningar bör i all synnerhet göras för att bibringa invandrareleverna tillräckliga kunskaper i finska eller svenska, en förutsättning för att de skall klara sig i det finländska samhället och i senare studier. Utskottet vill också betona det som sägs ovan om att bibehålla sitt modersmål och om undervisning.

Utskottet är också av samma åsikt som undervisningsministeriet att man i all undervisning bör betona tolerans och en välvillig inställning gentemot olika kulturer. Utskottet hänvisar till delegationen för etniska relationer ETNO, som anser att det behövs nya infallsvinklar och anpassningsförmåga för att en verklig mångkulturalitet skall slå rot i samhället och tolerantare attityder vinna terräng. Utan detta går det inte att nå nya grupper. Särskilt viktigt är det att barn, ungdomar och pedagogiska proffs får kännedom om olika kulturer för att deras positiva erfarenheter skall få också föräldrar med i exempelvis verksamheten vid internationella träffpunkter. Myndigheterna bör alltså aktivt stå till tjänst med positiv information om minoritetskulturer. Minoritets- och människorättsfrågorna bör systematiskt integreras i grund- och fortbildningen för lärare.

Utbildningsstyrelsen har under de senaste åren tagit fram läromedel för invandrare. Men enligt redogörelsen är situationen på läromedelsfronten mycket dålig. Utskottet menar därför att det absolut måste satsas mer på läromedelsproduktion.

Utbildning av vuxna invandrare

Även om integrationslagen inte lyfter fram utbildningen, är den av stor betydelse för integrationen av invandrare och den viktigaste enskilda faktorn när det gäller sysselsättningen, konstateras det i redogörelsen. Syftet med utbildningen av invandrare är att ge dem beredskap att vara likvärdiga medlemmar i det finländska samhället och bevara sin egen kulturella identitet. De skall, är det tänkt, vara jämlika med finländarna när det gäller att utnyttja utbildningstjänster och studiesociala förmåner. Den utbildning och fortbildning som invandrarna behöver i arbetslivet och de åtgärder som behövs för att de skall kunna uppehålla sin yrkesskicklighet skall tryggas. Avsikten är att planeringen och kompletteringen av utbildningen i Finland skall utgå från invandrarnas utländska examina och studier utomlands samt deras arbetserfarenhet.

Utbildningsstyrelsen har fastställt en rekommendation för integrationsutbildningen för vuxna invandrare. Enligt den kan integrationsutbildningen vara allt från 37 till 56 studieveckor. Huvudvikten läggs vid studier i finska eller svenska, men dessutom ingår i utbildningen vardagskunskap och livskompetens, kännedom om samhället, kulturkännedom, studie- och arbetslivsfärdigheter samt valbara studier. Vidare kan i utbildningen ingå läs- och skrivundervisning. Rekommendationen ger enligt utskottets mening möjligheter att bygga upp utbildningen smidigt utifrån varje invandrades egna premisser och utbildningsbehov. Det gäller att på olika sätt se till att så också sker i praktiken. Utbildningsfinansieringen bör läggas upp så att utbildningen kan genomföras systematiskt och med lång spännvidd. Utskottet understryker att det bör ses till att särskilt utslagningshotade invandrarkvinnor,

hemmamammor i all synnerhet, får möjlighet att gå på språkundervisning.

Undervisningsministeriet har i samband med sina invandringpolitiska riktlinjer (12.11.2001) föreslagit att finansieringen av integrationsutbildningen för invandrare flyttas över från arbetsministeriet till undervisningsministeriets förvaltningsområde och att motsvarande ändringar när det gäller årskostnaderna för integrationsutbildningen görs i ministeriernas anslagsramar. Finansieringen av integrationsutbildningen inrangeras i undervisningsväsendets finansieringssystem. Lagstiftningen ändras på behövliga punkter för att grunder för bindande läroplaner skall kunna läggas fast för integrationsutbildningen. Kulturutskottet tillstyrker undervisningsministeriets förslag om överflyttning av anslag.

Yrkesutbildning

Enligt 3 § i lagen om yrkesutbildning kan för unga invandrare ordnas utbildning som förbereder dem för den grundläggande yrkesutbildningen. Syftet med den förberedande utbildningen är att ge de studerande de språkliga och andra färdigheter de behöver för yrkesinriktade studier. Utbildningen omfattar 20—40 studieveckor.

Utgående från regeringens verksamhetsprogram mot etnisk diskriminering och rasism har undervisningsministeriet startat ett projekt för att uppmuntra unga invandrare att förbereda sig för och söka till utbildningar som ger examina för sektorer där efterfrågan på arbetskraft kommer att öka.

Utskottet ser det som absolut nödvändigt att utbildningsarrangörerna ger invandrare en chans att flexibelt komma in på yrkesutbildning. Det här betyder att en invandrare så vitt möjligt kan inleda yrkesinriktade studier också mitt under ett läsår.

Med tanke på integrationen är det bra om läroanstalterna gör upp de planer för hur invandrarundervisningen skall läggas upp som läroplansgrunderna förutsätter. Läroanstalterna bör också uppmuntras att göra något för att få ner antalet invandrarstuderande som avbryter sina stu-

dier. Lämpliga satsningar kunde exempelvis vara studiehandledning och stödpersoner. Det är också angeläget med åtgärder som får arbetsgivare att i större utsträckning anta invandrare till läroavtalsutbildning.

När det gäller yrkesinriktad utbildning är det enligt utskottet viktigt att invandrarstuderande och finländska studerande placeras i samma grupper.

Arbete för välutbildade invandrare

Det behövs enligt redogörelsen särskilda åtgärder också för att hjälpa välutbildade invandrare att komma ut på arbetsmarknaden. För att kunna få arbete inom sin egen bransch, måste de oftast komplettera sina yrkeskunskaper utifrån kraven på den finländska arbetsmarknaden.

Ibland är den examen som avlagts i ursprungslandet inte jämförbar med våra examina eller saknar erkännande, vilket kan göra det svårare för en invandrare att få ett arbete som motsvarar utbildningen. Enligt information till utskottet är det inte bara kulturella skillnader som gör det svårt att jämföra examina från olika länder utan i synnerhet det faktum att skillnaderna mellan examensinnehållet och också kunskapsnivån skiljer sig avsevärt från land till land.

Det gäller att effektivare ta vara på utländsk utbildning menar utskottet. För invandrarna bör såvitt möjligt ordnas fortbildning för att de skall kunna skaffa sig den behörighet som behövs för yrkesutövning i Finland.

Läroarbetsutbildning

Av redogörelsen framgår att läroarbetsutbildningsinstitutionerna använt mycket varierande metoder för att i den grundläggande utbildningen av lärare införa lärostoff som är inriktat på ett mångkulturellt samhälle och en mångkulturell skola. En del enheter har gått in för integreringsprincipen medan andra erbjuder separata kurser och vissa inte kommit längre än till initialfasen. Den grundläggande utbildningen för lärare bör enligt utskottets mening absolut innehålla ett för alla enheter gemensamt studiekomplex gällande invandrare, deras kultur, etniska relationer och

mänskliga rättigheter. Lärarutbildningen bör utvecklas med hänsyn till det allt större behovet av lärare som specialiserat sig eller inriktat sig på att bli invandrarlärare.

Studiestöd

Andra än finska medborgare kan enligt lagen om studiestöd beviljas studiestöd om de bott i Finland i annat än studiesyfte i minst två år. Flyktingar och sådana som fått uppehållstillstånd på grund av att de omfattas av subsidiärt skydd och deras familjemedlemmar, återflyttare från det forna Sovjetunionens område och personer som flyttat till Finland då de var yngre än 18 år och vars föräldrar eller adoptivföräldrar varaktigt bor i Finland kan enligt förordningen om studiestöd beviljas studiestöd på basis av kortare tids boende än två år. Studiestödet är inte bundet till integrationsstödet och förutsätter inte någon integrationsplan. Regeringen framhåller i redogörelsen att studiestödet enligt lagen om studiestöd inte är lämpligt som inkomsttrygghet under den tid invandraren deltar i frivillig eller förberedande yrkesutbildning eller bedriver motsvarande studier. Utskottet ställer sig bakom förslaget att studiestödet och integrationsstödet skall samordnas så att invandrare kan studera med integrationsstöd vid yrkesskola, gymnasium eller grundskola och skaffa sig kompletteringsutbildning och fortbildning.

Kultur

Mångkulturalitet är en nationell resurs för vårt land, en resurs som tillför nya dimensioner både i ett nationellt och ett internationellt perspektiv. För de enskilda invandrarna är det egna kulturarvet en rikedom i deras liv. Därför väger de kulturellrelaterade frågorna tungt i integrationen.

Invandrarernas kulturella behov bör tillgodoses genom att anslagen för stöd till minoritetskulturer höjs och systemen för stödjande av professionella konstnärer representerande etniska minoriteter och deras organisationer utvecklas. Också televisionsprogram kunde utnyttjas för att underlätta för invandrarna att lära sig språket och integreras i det finländska samhället. Fler

mångkulturella program och textning av finskspråkiga program kunde exempelvis tjäna detta syfte.

Utskottet är ense med undervisningsministeriet om att behoven visavi minoritetskultur bör beredas större plats i de offentliga stödsystemen för kultur och konst och i kultur- och konstinstitutionernas verksamhet. Stöden för konst och invandrarkonstnärernas ställning bör utformas så att invandrarernas speciella omständigheter blir beaktade.

Redogörelsen tar inte upp frågan om vilken betydelse religion och livsåskådning har för integrationen. Men man måste komma ihåg att religionen spelar en avsevärt djupare och viktigare roll och är mycket mer accepterad i många av de områden och samhällen därifrån invandrarna kommer än i det finländska samhället. Religionen genomsyrar invandrarernas vardag och är integrerad i alla livets sfärer. En del invandrare utövar inte aktivt sin religion, men den utgör ett essentiellt element i deras kulturella identitet. De religiösa samfundet har en särskild betydelse för invandrarna också så till vida att de ofta är den första kontaktytan i det nya landet och en bro mellan ursprungslandet och det nya landet. Att vara med i ett samfund stärker invandrarernas identitet och ger dem en känsla av säkerhet och samhörighet i en situation där utanförskapet är påtagligt. Verksamheten i dessa samfund hjälper också att upprätthålla det egna språket och den egna kulturen.

Över hälften av invandrarna i Finland har kristen bakgrund. Det betyder att också de finländska församlingarna står inför en ny situation. Församlingarna bedriver verksamhet på många språk allt efter befolkningens behov och stödjer och samarbetar med andra samfund. Utskottet vill exempelvis lyfta fram det värdefulla arbete som den ortodoxa kyrkan utför i nordöstra Finland, ett arbete som bidrar till att invandrarerna integreras i samhället.

Idrott och ungdom

I 7 § 2 mom. i integrationslagen föreskrivs att kommunerna skall höra bl.a. medborgarorgani-

sationer när de utarbetar och genomför sina program för integrationsfrämjande. Ungdoms- och idrottsorganisationerna kan göra mycket för integrationen av invandrare. Idrottsorganisationerna har exempelvis arbetat för tolerans alltsedan 1996. Ambitionen är att främja goda etniska relationer och minska rasism med hjälp av idrott, att få invandrarna och den ursprungliga befolkningen att samverka genom idrott samt att få invandrarna mer engagerade i idrott. Medverkan i idrott ger invandrarna en chans att lära känna den finländska kulturen och lära sig språket, få vänner på orten och på lika villkor vara med i hobbyverksamhet. Samtidigt lär sig majoriteten något om invandrarnas kultur och fördomarna ger vika. Idrottsorganisationernas arbete spelar en viktig roll för integrationen menar utskottet.

Utskottet vill understryka att idrotten är en ypperlig chans i synnerhet för utslagningshotade invandrargrupper typ ungdomar, hemmamammor och åldringar. Exempelvis organiserade grupper där hemmamammor kunnat få barn-tillsyn under den tid de motionerat eller idrottat har genererat goda resultat när det gäller att akti-

vera invandrarkvinnor. Kommunerna kunde med fördel stödja verksamhet av denna typ.

Redogörelsen nämner ingenting om organisationernas insatser vid sidan av de kommunala förvaltningarna vid genomförandet av integrationsplanen. En sannolik orsak till detta är att det saknas adekvat information om organisationernas verksamhet och samarbetsmöjligheter när det gäller att ordna integrationsfrämjande verksamhet.

Ungdomsarbetet bland invandrarungdomar samt försöks- och utvecklingsprojekt inom ungdomsverksamheten måste absolut få ett bättre stöd, menar utskottet. Ett av målen borde också vara att organisationer och kommuner anställer invandrare som idrottsinstruktörer och ungdomsledare.

Utlåtande

Kulturutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 21 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Suvi Lindén /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Timo E. Korva /cent
Irina Krohn /gröna
Markku Markkula /saml

Margareta Pietikäinen /sv
Leena Rauhala /kd
Säde Tahvanainen /sd
Irja Tulonen /saml
Unto Valpas /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Lauri Oinonen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.