Utlåtande ShUU 19/2021 rd─ SRR 6/2021 rd

Social- och hälsovårdsutskottet

Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om behoven av att reformera integrationsfrämjandet (SRR 6/2021 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Henna Huhtamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Henna Leppämäki, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Sari Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- utredningschef Anu Castaneda, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- chef för invandrings- och sysselsättningsfrågor Ilkka Haahtela, Helsingfors stad
- direktör för invandrararbete Anita Kytökangas, Kotka stad
- koordinator för integrationsstöd Maria Pikkarainen, Finlands Röda Kors.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- undervisnings- och kulturministeriet
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- Södra Karelens social- och hälsovårdsdistrikt
- Folkpensionsanstalten
- Närpes stad
- Finlands Kommunförbund
- SOSTE Finlands social och hälsa rf
- Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- Tehy rf
- Handikappforum rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Redogörelsen lämnades till riksdagen i juni 2021. Den presenterar riktlinjer för hur integrationsfrämjandet kommer att utvecklas. Avsikten är att kunna säkerställa att den ökande invandrarbefolkningen kan vara delaktig i samhället och samtidigt möta utmaningen exempelvis med att befolkningen i arbetsför ålder minskar genom att ta tillvara kompetensen bland invandrarna. Redogörelsen är ett svar på revisionsutskottets betänkande om hur integrationen fungerar (ReUB 6/ 2018 rd).

De viktigaste reformerna i redogörelsen är att starta ett integrationsprogram, att utveckla basservicen och det allmänna utbildningssystemet så att de bättre motsvarar invandrarnas behov och att stärka och permanenta den särskilda vägledningen och rådgivningen till invandrare. Den inledande fasen av integrationen och arbetet för att främja integrationen som ett led i basservicen och utbildningssystemet ska vidareutvecklas. Dessutom ingår det i åtgärderna att stärka goda relationer mellan befolkningsgrupper och förbättra partnerskap.

Enligt social- och hälsovårdsutskottet är målen i redogörelsen viktiga för integrationsfrämjandet. Redogörelsen fokuserar i stor utsträckning på olika typer av verksamheter och bygger till stor del på forskningsrön. Utskottet påpekar dock att det utöver de utredningar och sammanställningar som redogörelsen hänvisar till som ett centralt kunskapsunderlag också behövs omfattande systematiskt insamlade befolkningsstudier, som generaliserat och tillförlitligt kan bidra till att möta informationsbehoven i uppföljningen av integrationen.

Samtidigt ställer sig utskottet mycket positivt till att det inrättas och utvecklas ett sammanhållet integrationsprogram eftersom det finns ett uppenbart behov av tydligare och smidigare processer. Som det sägs i redogörelsen försämras integrationsmöjligheterna av otydligt myndighetsansvar, särskilt för invandrare utanför arbetskraften. Trots att syftet med redogörelsen är att förtydliga integrationstjänsterna och ansvaret för att ordna dem, förefaller servicesystemet och organisationsansvaret fortfarande vara splittrade som de beskrivs i redogörelsen. Utskottet uttrycker dessutom sin oro över att redogörelsen inte tillräckligt konkret beaktar den omfattande omstruktureringen av social- och hälsovården. Vidare understryker utskottet att ansvaret för integrationstjänsterna i fortsättningen bör förtydligas mer konkret än det görs i redogörelsen. Det är också viktigt att uppmuntra invandrarna till större självständighet i integrationsåtgärderna och att kräva att de deltar i integrationsprocessen.

Tillgång till social- och hälsovård

Utskottet anser det vara viktigt att välfärd, hälsa och säkerhet tas upp i redogörelsen, eftersom de är ett viktigt led i integrationen och vi samtidigt genom att stödja integrationen också kan stödja hälsa, välfärd och säkerhet i samhället i stort.

Som svar på den invandrade befolkningens behov av hälsorelaterat stöd nämner redogörelsen både nödvändiga specialtjänster och framtagning av tjänster för hela befolkningen på ett inkluderande sätt som beaktar de särskilda behoven. Utskottet konstaterar att bådadera behövs för att vi

ska kunna påverka den invandrade befolkningens hälsorelaterade behov och ojämlikheten i hälsa mellan olika befolkningsgrupper. Det är viktigt att aspekterna kring stöd till hälsa, välfärd och säkerhet beaktas ännu mer i det fortsatta arbetet. Kopplingen till socialvården måste i förekommande fall också förtydligas genom lagstiftning, särskilt vad beträffar de klientgrupper som social- och hälsovård är viktigare för än i normalfallet.

I Finland har vi sett betydande skillnader i tillgången till och användningen av social- och hälsovård bland invandrad befolkning i relation till hela befolkningen. För att minska skillnaderna behövs det mer resurser än vi har i dag. Av redogörelsen framgår det att den psykiska belastningen och de psykiska problemen bland befolkningen med invandrarbakgrund (s. 27) är påtaglig och att unga av utländsk härkomst har fler utmaningar att tampas med inom hälsa och välfärd än unga av finländsk härkomst (s. 30–31). I redogörelsen konstateras det också att ett av fokusområdena i programmet för utveckling av barn- och familjetjänster (LAPE) är mentalvårds- och missbrukartjänster med låg tröskel för barn och unga. Vidare sägs det att utvecklingsarbetet bidrar till att stärka det samlade stödet till barn, unga och familjer med invandrarbakgrund, men att invandrare har särskilda utmaningar vad gäller tillgången till tjänster för tidigt stöd (s. 118). Utskottet anser det vara viktigt att i det fortsatta arbetet precisera hur samhället rent konkret vill möta frågorna om tillgång till tjänster.

Ensamkommande minderåriga

Utskottet välkomnar att redogörelsen ser behovet av särskilt stöd till ensamkommande minderåriga (s. 121–122). Regeringen föreslår också en översyn av tjänster till ensamkommande minderåriga. Dessa barn och unga ska tillförsäkras samma service som andra grupper med behov av särskilt stöd enligt socialvårdslagen. Enligt redogörelsen går reformen ut på att finna sätt att trygga tjänsterna för minderåriga som vistas i landet utan vårdnadshavare och som inte får tjänster med stöd av integrationslagen. Dessutom föreslås det att ensamkommande minderåriga ska få bättre villkor exempelvis genom att det tas fram ett register med företrädare och att kvaliteten och övervakningen av systemet förbättras. Skolhälsoenkäten visar att unga av utländsk härkomst i betydligt större omfattning än andra ungdomar upplever att de hade dåligt hälsotillstånd. Utskottet är bekymrat över att det av de föreslagna åtgärderna i redogörelsen inte tydligt framgår hur man vill ta sig an problemen med tillgången till mentalvårds- och missbrukartjänster.

Utskottet ställer sig bakom de föreslagna ändringarna. Vidare understryker utskottet att i synnerhet utvecklingsarbetet inom ramen för integrationen av ensamkommande minderåriga i fortsättningen måste betraktas sektorsövergripande inom flera olika förvaltningsområden. Ansvarsfördelningen i lagstiftningen om integration, socialvård och barnskydd behöver omstruktureras och preciseras. Dessutom anser utskottet att det för tillgodoseendet av barns rättigheter är nödvändigt att säkerställa och utveckla kompetensen hos de som företräder barnen.

Äldre invandrare och invandrare med funktionsnedsättning

Utskottet välkomnar att redogörelsen uppmärksammar utsatta invandrare (s. 47). De föreslagna åtgärderna beaktar emellertid inte särskilda behov hos invandrarbarn med funktionsnedsättning. FN:s kommitté för barnets rättigheter har betonat att särskild hjälp till flyktingbarn med funktionsnedsättning ska prioriteras.

Utskottet välkomnar att redogörelsen vill göra integration till ett normalt inslag i samhället, men understryker viken av att i planeringen av tjänsterna ta hänsyn till de särskilda behoven hos invandrare och invandrarbarn med funktionsnedsättning. Det är viktigt att erkänna att invandrare och invandrarbarn med funktionsnedsättning ingår i en särskilt utsatt grupp. Invandrare och även invandrare med funktionsnedsättning är heterogena grupper och det är viktigt att kvalificerade socialarbetare tillsammans med invandrarna själva gör en individuell bedömning av behovet av insatser.

Utskottet understryker dessutom vikten av rimliga tillgänglighetsanpassningar för myndighetsbesök, integrationskurser och språkutbildning för invandrare med funktionsnedsättning. Också vid jobbsökning är det viktigt att beakta funktionsförmågan och behovet av rehabilitering.

Redogörelsen går inte in på situationen för äldre invandrare och de särskilda behov av vård och omsorg som de har, påpekar utskottet. Också invandrarbefolkningen åldras och det bör beaktas på behörigt sätt som ett led i redogörelsen.

Språkkunskapernas roll för integrationen

Enligt redogörelsen är syftet med integrationsprogrammet att deltagarna ska få sysselsättning eller färdigheter som stöder sysselsättning, kunskaper i finska och svenska eller någotdera språket och kännedom om det finländska samhället och bli delaktiga i samhället.

Utskottet understryker språkutbildningens betydelse för att integrationen ska ge gott resultat. En del arbetssökande med ett främmande språk som modersmål behöver också efter lång vistelse i landet bättre språkliga färdigheter för att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden och etablera sig i samhället. Det finns påtagliga brister i tillgången till integrationsutbildning och annan undervisning i finska eller svenska på heltid för personer som överskridit integrationstiden. Inom språkutbildningen är det också motiverat att införa språkprov för att det ska gå att bedöma om utbildningen är relevant och om det finns behov av fortbildning.

Också invandrarna själva ansvarar för att se till att få tillräckliga språkkunskaper. I 17 § 4 mom. i integrationslagen (1386/2010) anges det att invandrares rätt till arbetslöshetsförmån kan begränsas enligt vad som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa eller utkomststödet sänkas enligt vad som föreskrivs i lagen om utkomststöd. Detta gäller om de utan giltig orsak vägrar delta i arbetet med en integrationsplan, översynen av planen eller i en specifik överenskommen åtgärd i integrationsplanen.

Sakkunniga har uttryckt oro över att regeringen vill förkorta integrationstiden från tre till två år. Utskottet välkomnar förslaget att integrationstiden på två är kan förlängas med högst två år för att tillgodose särskilda behov hos invandrare. Utskottet ser det som nödvändigt att den maximala tiden bli mer flexibel för att läget för invandrare i svagare ställning eller utanför arbetskraften inte försämras ytterligare av att integrationsprogrammet förkortas. En alltför exakt absolut gräns för integrationstiden gör det omöjligt att beakta invandrarnas individuella situation. Tack vare större flexibilitet kan exempelvis invandrare som tagit hand om sina barn hemma få bättre tillgång till integrationsfrämjande språkundervisning också efter den ordinarie integrationstiden. Utskottet anser att språkstudier måste kunna avläggas inom ramen för den egentliga integrationstiden och

därefter allt efter behov. Språkstudiernas betydelse för i synnerhet kvinnors sysselsättningsmöjligheter framgår också av att det inom många typiskt kvinnodominerade branscher (t.ex. omsorgsarbete, många serviceyrken) enligt redogörelsen ofta behövs klart bättre språkkunskaper än inom vissa mansdominerade branscher (t.ex. byggbranschen och transportbranschen).

Enligt redogörelsen försvåras sysselsättningsmöjligheterna av strukturell rasism och attityder i samhället också när kompetensen eller språkkunskaperna är tillräckligt bra. Det är viktigt att vidta åtgärder för att minska strukturell diskriminering och rasism.

Ansvaret för att organisera social- och hälsovård

Enligt redogörelsen är syftet med integrationsprogrammet också fortsatt vägledning för att komma in i arbetslivet eller kunna delta i sysselsättningsfrämjande service och utbildning. Kvalificeringsutbildningar för invandrare har tagits fram särskilt för att möta arbetskraftsbristen inom social- och hälsovården. Vad som är tillräckliga språkkunskaper för sysselsättning läggs fast i förhållande till arbetsuppgifterna.

Utskottet välkomnar att redogörelsen erkänner att det inom social- och hälsovården i huvudsak behövs mer avancerade kunskaper i finska eller svenska. För patient- och klientsäkerheten samt kvaliteten på vården och omsorgen är det viktigt att kraven på språkkunskaper uppfylls i enlighet med kraven i arbetet.

Enligt uppgifter till utskottet stannar invandrare med sjukskötarutbildning ofta kvar som vårdbiträden eller närvårdare, trots att deras mål är att ha ett arbete som motsvarar deras utbildning. Inom social- och hälsovården är bristfälliga språkkunskaper ett stort hinder för anställning. Tillräckliga språkkunskaper förebygger dessutom fördomar och negativa attityder mot invandrare.

Utskottet betonar att man i det fortsatta arbetet bör se till att invandrare till stöd för sysselsättning har en tydlig utbildningsväg till arbeten som motsvarar deras utbildning och möjligheter att få tillräcklig språkutbildning. Därför måste myndigheters och arbetsgivares ansvar förtydligas.

Organisationernas roll och partnerskapsprogram

Utskottet välkomnar att redogörelsen mycket ingående beaktar organisationernas roll för att stödja integrationen. Med stark och kunnig frivilligverksamhet kan vi i stor utsträckning stödja integrationen av invandrare. Redogörelsen lyfter också fram partnerskapsprogrammet för integration, som samordnas av arbets- och näringsministeriet. Genom att genomföra och vidareutveckla programmet är det enligt utskottet möjligt att satsa mer på den nödvändiga gemensamma planeringen av olika aktörers arbete på både riksomfattande och regional nivå, och samtidigt ta hänsyn till organisationernas arbete.

Utskottet välkomnar iakttagelserna i redogörelsen om brister i kompetensen på det splittrade fältet av aktörer och behovet av att utveckla informationsspridningen mellan olika aktörer. Utskottet anser det vara viktigt att i kompetensutvecklingen inom integrationsarbetet också ta tillvara organisationernas kompetens. Samtidigt understryker utskottet betydelsen av funktionshinderorganisationernas kompetens och kunnande i integrationsarbetet och utvecklingen av arbetet.

Det är välkommet att redogörelsen å ena sidan pekar på betydelsen av organisationernas arbete och å andra sidan tar upp problemen med att anslagen till organisationerna är kortvariga och projektbaserade. Kortvarig eller osäker finansiering försvårar långsiktig planering och utveckling av den permanenta verksamheten. Det är i och för sig bra att organisationernas projektkompetens utvecklas i enlighet med redogörelsen och att målet är att förenkla projektansökningarna (s. 142). De konkreta åtgärderna för att stärka långsiktig finansiering av organisationernas verksamhet är enligt utskottet relativt obetydliga i redogörelsen.

Avslutningsvis

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att redogörelsen relativt heltäckande lyfter fram fenomenen bakom integration och pekar på vad som behöver utvecklas inom integrationstjänsterna. Många av de föreslagna åtgärderna är dock mycket allmänt hållna (”främja”, ”utveckla”, ”förbättra”). Enligt utskottet måste de föreslagna åtgärderna i fortsättningen vidareutvecklas till konkreta åtgärder och att ansvaret måste läggas fast mer exakt för att målen i redogörelsen ska nås.

Utskottet välkomnar att redogörelsen uppmuntrar till ett inkluderande språkbruk. Vidare konstaterar utskottet dock att terminologin i fortsättningen bör utvärderas, preciseras och samordnas för att bättre stödja måluppfyllelsen och för att det i genomförandet inte ska råda oklarhet om vilka aktörer åtgärderna och förpliktelserna gäller.

Utskottet påpekar att den syn på integration som betonas i redogörelsen delvis är arbetsmarknadsorienterad och att redogörelsen inte i tillräcklig utsträckning lyfter fram ett professionellt högkvalitativt integrationsfrämjande arbete inom social- och hälsovården, särskilt med de invandrargrupper som efter att ha flyttat till Finland inte direkt kan rikta in sig på arbetsmarknaden och behöver intensivt och sektorsövergripande stöd i den initiala fasen av integrationen. I fortsättningen måste utvecklingsarbetet redovisas sektorsövergripande inom flera förvaltningsområden.

Utskottet noterar att redogörelsen, trots att den uppmärksammar risken för att kvinnor och flickor med invandrarbakgrund utsätts för könsstympning, inte innehåller några konkreta åtgärder för att minska risken. Redogörelsen konstaterar bara att kvinnor som genomgått könsstympning erbjuds särskild vård och särskilt stöd inom ramen för specialservice. I detta sammanhang konstaterar utskottet att könsstympning är en grov kränkning av de mänskliga rättigheterna och att vi genom lagstiftning måste säkerställa att sådana brott förebyggs och utreds.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande ShUU 19/2021 rd

Helsingfors 25.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Kim Berg sd
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Aki Lindén sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Bella Forsgrén gröna (delvis)
ersättare Sari Sarkomaa saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Päivi Salo.